

DANUTA ZYSK

Ustawowe kompetencje a wymagania wobec członków rad uczelni – realny wpływ czy fasadowość?

Statutory Competencies and Requirements for University Council Members: Real Influence or Facade?

Abstract The paper examines the role, competencies, and qualification requirements for members of university councils under the Law on Higher Education and Science of July 20, 2018. The author evaluates whether the current legal provisions are sufficient to ensure effective oversight of public university management by the councils. The analysis identifies challenges and potential conflicts of interest, advocating for legislative amendments to strengthen the requirements for council members, including a prohibition on holding multiple roles, to improve transparency, accountability, and efficiency. The paper concludes with proposed recommendations for amendments to the Law on Higher Education and Science.

KEYWORDS: university council, trusteeship council, higher education, university management, conflict of interest, legislative changes

SŁOWA KLUCZOWE: rada uczelni, rada powiernicza, szkolnictwo wyższe, zarządzanie uczelnią, konflikt interesów, zmiany legislacyjne

DANUTA ZYSK – radca prawny, członek Rady Uczelni Akademii Łomżyńskiej, magister prawa, asystent na Wydziale Prawa i Administracji Akademii Łomżyńskiej, ORCID 0009-0006-0917-0522, e-mail: dzysk@al.edu.pl

1 | Wprowadzenie

Rada uczelni została wprowadzona do polskiego systemu szkolnictwa wyższego ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z 20 lipca 2018 r. jako jeden z trzech obligatoryjnych i strategicznych organów uczelni publicznych, obok rektora i senatu (art.17 ust.1 pswin^[1]). Przyjęte rozwiązania legislacyjne wzorowane były na działaniu rad powierniczych obecnych w większości systemów szkolnictwa wyższego w Europie, jako wyraz faktycznego zwiększenia wpływu otoczenia społeczno-gospodarczego przez interesariuszy zewnętrznych na funkcjonowanie uczelni, poprzez monitorowanie ich gospodarki finansowej i systemu zarządzania. Jako organy instytucjonalne rady powiernicze pojawiły się w europejskim systemie szkolnictwa wyższego pod koniec XX wieku (m.in. Austria, Francja, Niemcy, Portugalia, Finlandia). W Polsce, publiczna debata nad koniecznością systemowego zinstytucjonalizowania współdziałania uczelni z otoczeniem społeczno-gospodarczym, w tym wprowadzenie do ustroju uczelni rad powierniczych, podjęta została w latach 2007-2010, podczas przeprowadzania ówczesnej reformy szkolnictwa wyższego. W „Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego 2010-2020” przygotowanej przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich (KRASP, 2009) wskazano, że jednym z celów strategicznych, koniecznym do poddania pod dyskusję środowiska, jest zapewnienie wpływu zewnętrznych interesariuszy na szkolnictwo wyższe, poprzez wprowadzenie rozwiązań instytucjonalnych, zapewniających ich udział w procesach decyzyjnych na szczeblu systemowym i uczelnianym^[2]. Jednakże, w przygotowanej przez KRASP strategii nie podnoszono postulatu wprowadzenia interesariuszy zewnętrznych jako organów uczelni w postaci rad powierniczych. Natomiast w „Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 roku” przygotowanej na zlecenie MNSiW przez firmę doradcą Ernst & Young i Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (luty 2010) zaakcentowano konieczność reformy ustroju uczelni publicznych poprzez rozdzielenie funkcji nadzoru właścicielskiego, zarządzania uczelnią i reprezentacji pracowniczej a przede wszystkim wprowadzenie we wszystkich uczelniach publicznych rad powierniczych, powoływanych

¹ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o Szkolnictwie Wyższym i Nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1669), dalej jako ustawa 2.0.

² Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010-2020 (Warszawa: FRP, KRASP, UW, 2009), 12, 89-90. https://www.frp.org.pl/images/zalaczniki/strategia_rozwoju_projekt_srodowiskowy.pdf.

przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego^[3]. Według założeń strategii do najważniejszych zadań rad powierniczych należałoby m.in. nadawanie statutów uczelni, powoływanie władzy wykonawczej uczelni tj. rektora, kanclerza, ocena działalności władz uczelni oraz ich odwoływanie, uchwalanie planu strategicznego uczelni, a także ocena jego realizacji. Proponowane rozwiązania spotkały się z falą krytyki środowiska akademickiego, zważywszy, że członkami rad powierniczych z tak szerokimi uprawnieniami mieliby być przedstawiciele interesariuszy zewnętrznych^[4]. W doktrynie wskazuje się, że pierwsze ustawowe próby regulacji prawnych, dających możliwość ukonstytuowania się w uczelniach drugiego, obok senatu, organu kolegialnego, poczyniono ustawą z dnia 18 marca 2011 r.^[5], nowelizującą ustawę prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 r. Wprowadzono wówczas w uczelniach publicznych możliwość utworzenia innego organu kolegialnego, obok senatu, co nie zostało jednak zaimplementowane przez uczelnie na grunt regulacji statutowych^[6]. Podkreślić należy, że ustawodawca umożliwił wprawdzie utworzenie drugiego organu, jednakże bez czynnika interesariuszy zewnętrznych, tym samym odchodząc od założeń wprowadzenia ciała kolegialnego wzorem rad powierniczych, funkcjonujących w europejskich systemach szkolnictwa wyższego. Natomiast właściwym jest podniesienie, że pierwsze realne próby utworzenia ciała o charakterze opiniodawczo-doradczym, na wzór rad powierniczych z interesariuszami zewnętrznymi, miały miejsce już w pierwotnych zapisach ustawy prawo o szkolnictwie wyższym z 27 lipca 2005 r.^[7] (psw). Są to regulacje dotyczące możliwości utworzenia *konwentu* w uczelniach. Ewaluacja powyższych przepisów,

³ Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku. Raport cząstkowy przygotowany przez konsorcjum: Ernst & Young Business Advisory i Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, luty 2010, 9, 98-100. https://cpp.amu.edu.pl/pdf/SSW2020_strategia.pdf.

⁴ <https://www.fnp.org.pl/jakie-uniwersytety-jaka-nauka-za-10-lat/>.

⁵ Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r., nr. 84 poz. 455).

⁶ *Rady Uczelni: regulacje i dobre praktyki*, red. Jerzy Woźnicki (Warszawa-Toruń: FRP, KRASP, 2021), 7-8.

⁷ Art. 60 ust.4 Ustawy prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2005 r., nr. 164. poz. 1365-tekst pierwotny).

w szczególności zapisów art. 60 poprzez dodanie ust. 4a do ustawy psw^[8] (obowiązek utworzenia konwentu w uczelniach zawodowych) oraz zapisów art. 63 ustawy psw^[9] (kształtowania składu konwentu), aż do nowelizacji ustawy z 2016 r.^[10] (obligatoryjność wejścia do składu konwentu przedstawicieli otoczenia społeczno-gospodarczego uczelni i samorządu terytorialnego, stanowiących nie mniej niż połowę składu) stanowi obecne

⁸ Art. 1 ust.48 lit. b Ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. nr. 84. poz. 455). „48) w art.60 dodaje się ust. 4a. W publicznej uczelni zawodowej działa konwent”.

⁹ Art. 1 ust. 57 Ustawy z dnia z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 1198). „57) w art. 63:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W skład konwentu uczelni publicznej, z wyłączeniem publicznej uczelni zawodowej, mogą wchodzić przedstawiciele:

- 1) organów samorządu terytorialnego i zawodowego;
- 2) instytucji i stowarzyszeń naukowych, zawodowych oraz twórczych;
- 3) organizacji pracodawców oraz, jeżeli statut tak stanowi, organizacji samorządu gospodarczego;
- 4) przedsiębiorców i instytucji finansowych;
- 5) uczelni.”

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. W skład konwentu publicznej uczelni zawodowej:

- 1) wchodzi przedstawiciele:
 - a) organów samorządu terytorialnego – nie więcej niż dwóch,
 - b) pracodawców – co najmniej pięciu,
 - c) uczelni;
- 2) mogą wchodzić przedstawiciele:
 - a) organów samorządu zawodowego,
 - b) instytucji i stowarzyszeń naukowych, zawodowych oraz twórczych,
 - c) organizacji pracodawców oraz, jeżeli statut tak stanowi, organizacji samorządu gospodarczego,
 - d) instytucji finansowych.”

c) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Szczegółowy skład konwentu oraz sposób powoływania jego członków, w tym przedstawicieli, o których mowa w ust. 1-2, określa statut.”.

¹⁰ Art.1 ust.18 Ustawy z dnia z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1311). 18) w art. 63:

„1. W skład konwentu uczelni publicznej wchodzi przedstawiciele:

- 1) otoczenia społeczno-gospodarczego uczelni i samorządu terytorialnego – stanowiący nie mniej niż połowę składu;
- 2) uczelni.”

odbicie przesłanek art. 19 ust. 2 ustawy 2.0. Kompetencje konwentu pozostawiono natomiast do autonomicznej regulacji statutowej. Pomimo braku ustawowych przesłanek uczelnie często intencjonalnie, powierzały przewodniczenie konwentowi członkom spoza wspólnoty uczelni, np. prezydentom miast, starostom, przedstawicielom sejmiku województwa^[11], co miało też realne przełożenie na społeczną odpowiedzialność interesariuszy zewnętrznych za funkcjonowanie uczelni w otoczeniu społeczno-gospodarczym. Jednakże nie należy zapominać, że konwenty nie miały charakteru organu i były jedynie ciałami doradczymi o charakterze opiniodawczym. Obecnie, regulacje ustawy pswin wskazują, że funkcję przewodniczącego rady uczelni pełni obligatoryjnie członek spoza wspólnoty uczelni. Zgodnie z wolą ustawodawcy senat uczelni dokonuje wyboru przewodniczącego rady uczelni jedynie spośród członków rady pochodzących z grona interesariuszy zewnętrznych. Obecny, zinstytucjonalizowany i wprowadzony do ustroju uczelni model udziału we współzarządzaniu uczelnią interesariuszy zewnętrznych, będących potencjonalnymi beneficjentami produktu, jakim jest absolwent uczelni, z założenia ma wpływać na realne kształtowanie kierunków rozwoju strategii uczelni z uwzględnieniem potrzeb i oczekiwań rynku, budowania przyszłych kadr oraz rozwoju nauki, co jest rzeczywistym motorem rozwoju gospodarki. Dotychczas kształtowanie kierunków rozwoju uczelni opierało się na współzarządzaniu uczelnią przez organy uczelni reprezentowane przez grupy interesariuszy wewnętrznych, tj.: nauczycieli akademickich, doktorantów, studentów i pracowników niebędących nauczycielami akademickimi^[12]. Zważywszy na genezę, rys historyczny oraz pierwotne założenia i społeczne uwarunkowania wprowadzenia rad uczelni jako organu do systemu szkolnictwa wyższego, w szczególności powierzenia radom uczelni monitorowania procesu zarządzania oraz monitorowania gospodarki finansowej uczelni, a zatem gospodarowania środkami publicznymi, należy rozważyć ocenę regulacji ustawowych w zakresie przyjętych wymagań wobec członków rad uczelni. U progu dobiegania końca pierwszej, pełnej kadencji rad uczelni, należy dokonać próby odpowiedzi na pytanie: Czy obecne regulacje prawne, w zakresie wymagań kompetencyjnych wobec członków

¹¹ 1/Zarządzenie Rektora PWSliP Nr 91/13 z dnia 17.12.2013 r. w spr.: powołania Konwentu PWSliP w Łomży; 2/bip <https://ans.pila.pl/aktualnosci/ostatnie-posiedzenie-konwentu--1316.html>.

¹² Dominik Antonowicz, „Rady powiernicze w szkolnictwie wyższym” *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*, nr 1 (2018): 51.

rad uczelni, w sposób wystarczający zabezpieczają prawidłowe i rzetelne wykonywanie powierzonych zadań przez tak strategiczny organ jakim jest rada uczelni?

2 | Zadania rady uczelni – funkcja nadzorczo-zarządcza

W uzasadnieniu do ustawy 2.0 jasno sformułowano intencję przyświecającą celowi wprowadzenia rady uczelni do systemu szkolnictwa wyższego, czyli powierzenie kompetencji w zakresie zarządczo-nadzorczym^[13]. Pomimo faktu, że w ustawie pswin brak jest określenia rady uczelni mianem organu nadzorczego, to jednak *de facto* ustawodawca wyposażył rady uczelni w kompetencje nadzorcze. Trudno nie zgodzić się z tezą Jerzego Woźnickiego o nadzorczych kompetencjach rady uczelni^[14], zważywszy, że do podstawowych kompetencji rady uczelni należą zgodnie z art.18 ustawy pswin^[15] zadania o charakterze strategicznym, tj. opiniowanie projektu strategii uczelni oraz projektu statutu, czyli współtworzenie podstawowych, wewnętrznych aktów prawnych uczelni stanowiących fundament funkcjonowania uczelni oraz wytyczających zasadnicze kierunki jej działalności w każdym obszarze: organizacyjnym, naukowym, dydaktycznym, administracyjnym i finansowym. Jednym z najważniejszych i strategicznych zadań jest powierzenie radzie uczelni wskazywania kandydatów na rektora, co wobec dotychczasowego stanu prawnego jest swoistym novum. Członkowie rady uczelni, wskazując kandydatów/kandydata na

¹³ Druk nr 2446 Rządowy projekt ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, uzasadnienie do projektu str.14-15.

¹⁴ Jerzy Woźnicki w: *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. Jerzy Woźnicki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 103.

¹⁵ Art.18 ustawy pswin (Zadania rady uczelni 1.Do zadań rady uczelni należy: 1) opiniowanie projektu strategii uczelni; 2) opiniowanie projektu statutu; 3) monitorowanie gospodarki finansowej uczelni; 4) monitorowanie zarządzania uczelnią; 5) wskazywanie kandydatów na rektora, po zaopiniowaniu przez senat; 6) opiniowanie sprawozdania z realizacji strategii uczelni; 7) wykonywanie innych zadań określonych w statucie. 2. W ramach monitorowania gospodarki finansowej rada uczelni: 1) opiniuje plan rzeczowo-finansowy; 2) zatwierdza sprawozdanie z wykonania planu rzeczowo-finansowego; 3) zatwierdza sprawozdanie finansowe).

rektora, który będzie realnie i faktycznie zarządzać jednostką, realizując zadanie o charakterze zarządczym, wytyczającym kierunki działalności uczelni, decydującym o jej przyszłości. Jest to potężne narzędzie powierzone radzie uczelni. Ponadto do kompetencji rady uczelni należy jedno z najbardziej odpowiedzialnych zadań, tj. monitorowanie gospodarki finansowej, w ramach którego członkowie rady uczelni opiniują plan rzeczowo-finansowy, zatwierdzają sprawozdanie z wykonania planu oraz zatwierdzają sprawozdanie finansowe. Monitorowanie gospodarki finansowej jest zadaniem o charakterze nadzorczym^[16], obejmującym stały nadzór, między innymi poprzez możliwość kontroli, regularnej obserwacji, systematycznego sprawdzania, pozyskiwania informacji, zadawania pytań, wskazywania wytycznych, a w konsekwencji podejmowania wiążących decyzji, chociażby wybór przez radę firmy audytorskiej dokonującej badania sprawozdania finansowego uczelni^[17]. Mając na względzie uprawnienia rady uczelni w zakresie monitorowania gospodarki finansowej uczelni, w tym opiniowania planu rzeczowo-finansowego, udziału w konstruowaniu budżetu jednostki czy zatwierdzania sprawozdania finansowego, nie sposób nie podnieść, że członkowie rady uczelni, zważywszy na charakter i źródła finansowania uczelni, winni posiadać elementarne kompetencje i wiedzę w zakresie finansów, w tym finansów publicznych, aby w pełni i rzetelnie monitorować gospodarkę finansową. Wobec zadań przyznanych radzie uczelni na mocy art.18 ust.1 ustawy pswn, wręcz pożądanym wydaje się uregulowanie w ustawie przepisów pozwalających uczelniom na wprowadzenie w tym zakresie, w statutach uczelni, dodatkowych wymagań kwalifikacyjnych wobec członków rady.

¹⁶ Woźnicki w: *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, 93 (ust.7 komentarza do art. 18).

¹⁷ Piotr Piniór, *Nadzór wspólników w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością* (Warszawa: C.H. Beck, 2013), rozdz. I: „[...] nadzór stanowi kategorię szerszą obejmującą uprawnienia kontrolne, w tym możliwość wydawania opinii oraz udzielania wskazówek i wytycznych, jak również podejmowania decyzji wiążących kontrolowanego, umożliwiających wywieranie wpływu na działalność spółki, poprzez władczą ingerencję wobec podmiotu nadzorowanego [...]”.

3 | Ustawowe wymagania wobec członków rady uczelni a dopuszczalność dodatkowych wymagań statutowych

Wymagania wobec członków rad uczelni zostały szczegółowo wskazane w art. 20 ustawy pswin. Członkiem rady uczelni może być osoba, która ma pełną zdolność do czynności prawnych, korzysta z pełni praw publicznych, nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, nie była karana karą dyscyplinarną, w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. nie pracowała w organach bezpieczeństwa państwa^[18], nie pełniła w nich służby ani nie współpracowała z tymi organami. Ponadto wybierany członek rady uczelni winien posiadać wykształcenie wyższe i nie ukończyć 70. roku życia do dnia rozpoczęcia kadencji. Członkowie rady uczelni objęci są też zakazem łączenia członkostwa w radzie uczelni z pełnieniem funkcji organu, tj. funkcji rektora tej lub innej uczelni, członkostwem w radzie innej uczelni oraz zatrudnieniem w administracji publicznej. Powyższy katalog jest katalogiem wyczerpującym ustawowe wymagania wobec członków rad uczelni. Nie sposób zgodzić się z rozszerzającą interpretacją^[19] dyspozycji art. 251 ust. 6 pkt. 4 ustawy pswin, błędnie stosując wprost niniejszy przepis *explicite* do wymagań ustawowych dla kandydatów na członków rad uczelni, żądając oświadczenia, że nie są członkami PKA. Zakaz, o którym mowa w cytowanym artykule, dotyczy tylko i wyłącznie członków PKA i takowe oświadczenie winno być składane przy kandydowaniu na członka PKA, a nie członka rady uczelni.

Należy rozważyć, czy dozwolone jest rozszerzanie katalogu wymagań wobec członków rad uczelni w statutach uczelni^[20]. Zważywszy na różnorodność, specyfikę, a przede wszystkim zakres kompetencyjny rady uczelni, uczelnie winny mieć możliwość wprowadzenia dodatkowych wymagań wobec członków rad uczelni w regulacjach wewnętrznych, nie

¹⁸ Art.2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2023 r., poz. 342).

¹⁹ Iryna Degtyarowa, „Zasady rzetelności oraz unikania konfliktu interesów w funkcjonowaniu rad uczelni z uwzględnieniem doświadczeń międzynarodowych”, [w:] *Rady Uczelni: Regulacje i dobre praktyki*, 61-62.

²⁰ Tomasz Jędrzejewski, „Statut uczelni jako podstawa działania rady uczelni”, [w:] *Rady Uczelni: Regulacje i dobre praktyki*, 25-26.

naruszając tym samym wymagań ustawowych. W ustawie wprowadzono nie ma zakazu rozszerzania wymagań, aczkolwiek przesłanki art. 24 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 ustawy pswin wprost wskazują, że statut może przewidywać, oprócz wymagań określonych w art. 20 ustawy, dodatkowe wymagania wobec rektora oraz członków organów innych niż rada uczelni i senat. Stąd wywodzić można, że skoro brak jest wyraźnego, adekwatnego ustawowego dozwolenia w stosunku do członków rad uczelni oraz senatu, rozszerzenie katalogu wymagań wobec członków rad uczelni nie zostało przewidziane przez ustawodawcę. Stanowisko MNiSW wskazuje jednoznacznie, że poza obowiązkowymi elementami, uczelnia może w swoim statucie uregulować również inne kwestie, które nie są określone w ustawie, lub gdy ustawa taką możliwość wprost dopuszcza, podając tu przykład art. 24 ust. 1 dającego wprost możliwość wprowadzenia w statucie dodatkowych wymagań w stosunku do rektora^[21]. Wobec powyższego, materia ta została dopuszczona do dodatkowej, autonomicznej regulacji wobec niektórych organów uczelni wprost w statucie, ale jedynie wobec organów wskazanych w ustawie, gdzie rada uczelni nie została wskazana. Ustawa wobec członków rad uczelni wskazuje jedynie ogólne wymagania, jakie są formułowane dla wszystkich organów uczelni. Wymagania te w żaden sposób nie są jednak powiązane kwalifikacyjnie z powierzonymi zadaniami. Zważywszy na strategiczny zakres zadań o charakterze nadzorczo-zarządczym przyznanym radzie uczelni, w ustawie winien znaleźć się zapis umożliwiający dozwolenie na wprowadzenie dodatkowych, wręcz koniecznych wymagań statutowych, wobec członków rad uczelni, co jedynie może mieć pozytywny wpływ na realizację zadań przez organ^[22]. Wprowadzenie dodatkowych wymagań w stosunku do kandydatów na członków rad uczelni, uwzględniających ich odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie, dawałoby rękojmię należytego i rzetelnego wykonywania powierzonej funkcji.

Analizując statuty publicznych uczelni zawodowych stwierdzić należy jednoznacznie, że praktycznie wszystkie uczelnie przyjęły rozwiązania ustawowe, wskazując wprost w statucie wymagania powtórzone za ustawą, lub odwołując się do przepisu ustawy i nie dokonując rozszerzenia wymagań kwalifikacyjnych dla członków rad uczelni^[23]. Jedynie Państwowa Akademia Nauk Stosowanych w Nysie w wymaganiach kwalifikacyjnych

²¹ Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Przewodnik po systemie szkolnictwa wyższego i nauki. Część I, (Warszawa, 2019), 5, 29, 32.

²² Jędrzejewski, „Uczelnie”, 42.

²³ Badania własne.

dla członków rady uczelni w zakresie składu rady wprowadziła quasi warunek, wskazując, że w skład rady wchodzi „trzy osoby z instytucji, z którymi uczelnia współpracuje”. Jest to warunek konieczny dla członków rady spoza wspólnoty akademickiej tej uczelni^[24]. Spośród uczelni akademickich, tylko niektóre rozszerzyły wymagania kwalifikacyjne dla członków rad uczelni w zakresie między innymi doświadczenia, stażu pracy, stopni i tytułów zawodowych, badań naukowych, kierowania zespołem^[25]. Wprowadzenie do ustawy zapisu wzorowanego na art. 24 ust. 1 ustawy pswin umożliwiającego wprowadzenie dodatkowych wymagań wobec członków rad uczelni pozwoli uczelniom na wprowadzenie w tym zakresie właściwych regulacji w statutach uczelni.

4 | Członkowie rady uczelni w świetle innych organów o charakterze nadzorczym – zakaz łączenia funkcji

Biorąc pod uwagę powierzony radzie uczelni zakres zadań, nie sposób nie wskazać podobieństwa rad uczelni do rad nadzorczych. W zakresie organów nadzorczych spółek skarbu państwa, ze względu na nadzór nad mieniem państwowym oraz dysponowanie środkami publicznymi, wprowadzono szereg obostrzeń zarówno kwalifikacyjnych, jak i wykluczających z mocy prawa osoby, które mogłyby pretendować do zasiadania w radach nadzorczych. Obostrzenia te wykluczają konflikt interesów, a zarazem dają rękojmię prawidłowego wykonywania powierzonych zadań członkom rad nadzorczych. W stosunku do rad uczelni ustawodawca wyłączył stosowanie przepisów art. 19 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Zważywszy na szeroki zakres obostrzeń

²⁴ <https://pans.nysa.pl/org/pans/strona/statut>
(§.17. ust. 1 Statutu Państwowej Akademii Nauk Stosowanych w Nysie:
W skład Rady Uczelni wchodzi:

- 1) trzy osoby będące pracownikami Uczelni;
- 2) trzy osoby z instytucji, z którymi Uczelnia współpracuje;
- 3) przewodniczący Samorządu Studenckiego.).

²⁵ Szerzej: Adam Szot, „Ustawowe organy uczelni a regulacje statutowe”, [w:] *Innowacje i konserwatyzm 2.0 Polskie uczelnie w procesie przemian*, red: Dominik Antonowicz, Anna Machnikowska, Adam Szot (Toruń: Wydawnictwo UMK, 2020), 66-69.

w stosunku do rad nadzorczych spółek skarbu państwa, wyłączenie rad uczelni wydaje się właściwe pod warunkiem, że ustawodawca przewidział w ustawie przynajmniej elementarne regulacje pozwalające wprowadzenie dodatkowych wymagań kwalifikacyjnych dla rad przez same uczelnie, przede wszystkim możliwość wprowadzenia ustawowego zakazu łączenia stanowisk przez osoby pełniące w uczelniach funkcje kierownicze, w tym stanowiska odpowiedzialne za zarządzanie mieniem i finansami uczelni. Wskazać należy w tym zakresie regulacje prawne dotyczące rad nadzorczych spółek prawa handlowego, które są autonomiczne w każdym wymiarze swojej działalności; mimo to ustawodawca, ze względu na zakres nadzorczych kompetencji organu, jasno sformułował zakaz łączenia stanowisk przez członków rad tak, aby uniknąć fikcji prawnej i pozorności działań nadzorczych, czego niestety zabrakło w stosunku do członków rad uczelni mających w przypadku nadzoru nad finansami wręcz identyczne zadania. W art. 18 ksh wskazano wymogi ogólne wobec członków organów spółek, zbieżne w swym charakterze z ogólnymi wymogami zawartymi w art. 20 ustawy pswin, które są stosowane wobec wszystkich wybieralnych organów uczelni. Jednakże poza wymogami ogólnymi w kodeksie spółek handlowych w art. 214, art. 300 (72) oraz art. 387 ksh zawarto przesłanki szczególne dotyczące zakazu łączenia stanowisk przez członków rad nadzorczych, tj. wyłączono członków zarządu, prokurentów, likwidatorów, zatrudnionych w spółce kierowników oddziałów, radców prawnych lub adwokatów, osoby które podlegają bezpośrednio zarządowi oraz osoby odpowiedzialne w spółce za sprawy finansowe, w szczególności dyrektorów finansowych, głównych księgowych oraz osoby, którym na podstawie umowy powierzono księgowość lub sprawy finansowe spółki^[26]. Za słuszny należy przyjąć pogląd, że ustawodawca wprowadził zakaz łączenia stanowisk przez członków rad nadzorczych tak, aby osoby sprawujące nadzór nad działalnością spółki, nie były jednocześnie osobami, które dostarczają nadzorującym informacje o sytuacji spółki, w szczególności tymi osobami, których działalność jest sama w sposób szczególny przedmiotem kontroli^[27].

Analizując ustawowe wymagania wobec członków rad uczelni, wskazać należy, że członkowie rady uczelni objęci są jedynie ustawowym zakazem łączenia członkostwa w radzie uczelni z pełnieniem funkcji organu,

²⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks Spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 18).

²⁷ Artur Nowacki, „Zakaz łączenia funkcji członka rady nadzorczej z niektórymi innymi funkcjami w spółce” *Przeгляд Prawa Handlowego*, nr 8 (2010): 4.

tj. funkcji rektora tej lub innej uczelni, członkostwem w radzie innej uczelni oraz zatrudnieniem w administracji publicznej. Jest to *de facto* jedyny, sformułowany zakaz wobec członka rady uczelni, który można zakwalifikować jako wymaganie zapobiegające ewentualnym konfliktom interesów. Wobec takich przesłanek ustawowych w radzie uczelni zasiadać może każdy pracownik uczelni. Zważywszy na obligatoryjny zakres zadań członków rady uczelni, w szczególności dotyczący monitorowania zarządzania uczelnią oraz monitorowania gospodarki finansowej uczelni publicznych, brak jakichkolwiek obostrzeń w stosunku do członków rad uczelni wydaje się daleko posuniętym uchybieniem ustawodawcy, swoistą luką prawną. Jak słusznie podnosi Andrzej Kidyba, głównym powodem wprowadzenia zakazu łączenia funkcji w przypadku członków rad nadzorczych spółek prawa handlowego jest niedopuszczenie do sytuacji, w których osoby i organy byłyby nadzorującymi i nadzorowanymi, kontrolującymi i kontrolowanymi, oceniającymi i ocenianymi^[28]. W obecnym stanie prawnym członkami rady uczelni mogą być osoby współzarządzające uczelnią, jak prorektorzy, dziekani, dyrektorzy, kanclerze czy kwestorzy uczelni, czyli osoby pełniące funkcje kierownicze w uczelni, bezpośrednio podległe rektorowi, powoływane – w przypadku prorektorów, dziekanów – na okres kadencji rektora. Osoby współzarządzające uczelnią, które merytorycznie i formalnie odpowiadają za gospodarowanie środkami finansowymi, w przypadku zasiadania w radzie uczelni sprawują nadzór, monitorują oraz opiniują własne działania^[29]. Czy wobec powyższego w sposób rzetelny ocenią prowadzenie finansów czy zarządzanie uczelnią, jednocześnie współzarządzając strategicznymi obszarami funkcjonowania uczelni?

Gdy w jakimkolwiek obszarze działalności instytucji, zakres kontroli merytorycznej czy formalnej przynależy jest do jednostki odpowiadającej również za wykonywanie zadania kontrolowanego, działania takie są wskazywane w kontroli zarządczej jako działania wysoce niepożądane, nie mogące występować oraz powodujące zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania podmiotu. Osoba merytorycznie odpowiadająca za dany zakres nie może być jednocześnie osobą zatwierdzającą a tym bardziej monitorującą własne działania. Jeżeli w jednostce sektora finansów publicznych

²⁸ Andrzej, Kidyba, „kom do art.214 ksh”, [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 1-300 Kodeksu spółek handlowych*, red. Małgorzata Dumkiewicz, Andrzej Kidyba (LEX/el. 2024).

²⁹ Degtyarowa, „Zasady rzetelności oraz unikania konfliktu interesów w funkcjonowaniu rad uczelni z uwzględnieniem doświadczeń międzynarodowych”, 68.

taka sytuacja występuje, bezwzględnie winna być zakwalifikowana jako niewykonanie lub nienależyte wykonywanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, na co w chwili obecnej ustawa pswin dozwala.

W 2022 roku KRASP rozszerzył Kodeks dobrych praktyk w szkołach wyższych o dodatek dotyczący dobrych praktyk w działaniach rad uczelni^[30], w którym przedstawiono zasady postępowania w sprawie wyboru rady uczelni, wskazując dobrą praktykę poprzez następujące ograniczenia wobec członków rad uczelni:

Ogranicza się członkostwo w radzie osobom pochodzącym ze wspólnoty uczelni odpowiedzialnym lub współodpowiedzialnym za obszary zarządzania uczelnią, gospodarki finansowej oraz za wdrażanie strategii. Nie łączy się członkostwa w radzie uczelni z pełnieniem funkcji kierowniczej, zajmowaniem pozycji kanclerza, kvestora oraz ich zastępców. Łączenie tych funkcji prowadziłoby do konfliktu interesów, gdyż osoba kierująca gospodarką uczelni i odpowiadająca za finanse na mocy pełnomocnictwa rektora, jednocześnie miałaby nadzorować, opiniować i monitorować te działania^[31].

To pierwszy krok w próbie regulacji tak ważnej kwestii. Niestety nadal pozostaje jedynie w sferze dobrych praktyk, które nie są usankcjonowanym źródłem obowiązującego prawa. To uczelnie decydują, na zasadzie pełnej dobrowolności, bez jakichkolwiek konsekwencji prawnych w tym zakresie, czy taki wzorzec etyczny przyjmują. Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich podjęła w tym zakresie przynajmniej działania w sferze dobrych praktyk, nie mając prawnych możliwości uregulowania niniejszej kwestii na szczeblu systemowym. Ustawowe regulacje dotyczące rad uczelni obowiązują w tożsamym zakresie we wszystkich typach uczelni publicznych, bez różnicowania na uczelnie akademickie i zawodowe. Mając

³⁰ Kodeks Dobrych Praktyk w Szkołach Wyższych z rozszerzeniem. Opracowany przez Fundację Rektorów Polskich, uchwalony przez Zgromadzenie Plenarne KRASP 26 kwietnia 2007 r. uzupełniony o Dodatki nr 1 i 2 opracowane we współdziałaniu: Komisji ds. Strategicznych Problemów Szkolnictwa Wyższego KRASP, Fundacji Rektorów Polskich oraz Komitetu Dobrych Praktyk KRASP, przyjęty przez Zgromadzenie Plenarne Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich 9 czerwca 2022 r.

³¹ Kodeks Dobrych Praktyk w Szkołach Wyższych z rozszerzeniem. Postępowanie w sprawie wyboru rady uczelni, 28. https://www.krasp.org.pl/files/public/dokumenty/KRASP_Kodeks_Dobre_praktyki_PL.pdf.

na uwadze, że niniejsza problematyczna kwestia mogącego występować konfliktu w przypadku członków rad uczelni pochodzących ze wspólnoty uczelni została podjęta przez KRASP, zakres badań ograniczono do analizy składu rad uczelni w publicznych uczelniach zawodowych, których to instytucja przedstawicielska, tj. Konferencja Rektorów Publicznych Uczelni Zawodowych (KRePUZ), nie zaimplementowała analogicznych dobrych praktyk wzorem publicznych uczelni akademickich. Analiza stanowisk piastowanych przez osoby pochodzące ze wspólnoty uczelni zasiadające w radach publicznych uczelni zawodowych wykazała, że aż w piętnastu z trzydziestu jeden powołanych rad uczelni zawodowych zasiadają osoby sprawujące funkcje prorektorów, dziekanów, kanclerzy, kvestorów oraz innych osób zajmujących stanowiska kierownicze^[32]. W dwóch uczelniach członkami rady uczelni są osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową, tj. kvestor w Akademii Nauk Stosowanych im. Hipolita Cegielskiego w Gnieźnie^[33] oraz Dyrektor ds. Ekonomiczno-Finansowych^[34] „pełniący funkcję Zastępcy Przewodniczącego rady uczelni” w Małopolskiej Uczelni Państwowej im. rotmistrza Witolda Pileckiego w Oświęcimiu, „co zasługuje na szczególnie podkreślenie jako przykład zaistnienia wyjątkowego konfliktu interesów i fikcji prowadzenia nadzoru nad gospodarką finansową przez radę uczelni”. W trzech uczelniach, tj. w Akademii Białskiej im. Jana Pawła II w Białej Podlaskiej^[35], Akademii Nauk Stosowanych im. Stefana Batorego w Skierniewicach^[36] oraz w Collegium Witelona Uczelni Państwowej w Legnicy^[37] członkami rady są kanclerze (lub ich zastępcy) odpowiedzialni za zarządzanie mieniem i gospodarką. W czterech uczelniach członkami rady uczelni są prorektorzy, czyli osoby zasiadające we władzach uczelni (Państwowa Wyższa Szkoła w Koszalinie^[38], Podhalańska Państwowa Uczelnia Zawodowa w Nowym Targu^[39], Uczelnia Państwowa

³² Badania własne.

³³ <https://ans-gniezno.edu.pl/uczelnia/wladze-uczelni/>. [dostęp: 26.03.2024].

³⁴ <https://uczelniaoswiecim.edu.pl/uczelnia/wladze/wladze-uczelni-kadencja-2020-2024/>. [dostęp: 26.03.2024]. <https://uczelniaoswiecim.edu.pl/uczelnia/rada-uczelni/>. [dostęp: 26.03.2024].

³⁵ <https://akademiabialska.pl/uczelnia/wladze>. [dostęp: 26.03.2024].

³⁶ <https://www.pusb.pl/uczelnia/wladze>; <https://www.pusb.pl/uczelnia/struktura-uczelni/rada-uczelni>. [dostęp: 26.03.2024].

³⁷ <https://www.collegiumwitelona.pl/uczelnia/wladze>. [dostęp: 26.03.2024].

³⁸ https://www.pwsz-koszalin.pl/rada_uczelni.html. [dostęp: 26.03.2024].

³⁹ <https://ans-nt.edu.pl/uczelnia/wladze/>. [dostęp: 26.03.2024].

im. Jana Grodka w Sanoku^[40], Akademia Nauk Stosowanych im. Stanisława Staszica w Pile^[41]). W dziewięciu publicznych uczelniach zawodowych członkami rady są dziekani wydziałów, dyrektorzy instytutów oraz pełnomocnik rektora, czyli osoby sprawujące najwyższe funkcje kierownicze (Państwowa Akademia Nauk Stosowanych im. Ignacego Mościckiego w Ciechanowie^[42], Akademia Nauk Stosowanych w Elblągu^[43], Akademia Nauk Stosowanych im. Hipolita Cegielskiego w Gnieźnie, Akademia Nauk Stosowanych im. Jana Amosa Komeńskiego w Lesznie^[44], Podhalańska Państwowa Uczelnia Zawodowa w Nowym Targu, Państwowa Akademia Nauk Stosowanych w Nysie^[45], Akademia Nauk Stosowanych im. Stefana Batorego w Skierniewicach, Państwowa Uczelnia Zawodowa im. Prof. E.F. Szczepanika w Suwałkach^[46], Akademia Nauk Stosowanych w Wałczu^[47]).

5 | Wnioski i postulaty

U progu dobiegania końca pierwszej, pełnej czteroletniej kadencji rad uczelni, dokonując oceny funkcjonowania tych rad, ich składu oraz kompetencji ich członków w świetle przyznanych zadań i postawionych wymagań ustawowych, należy jednoznacznie stwierdzić, że obecne regulacje prawne w zakresie wymagań ustawowych wobec członków rad uczelni są niewystarczające. Dobór rady jedynie na podstawie ogólnych kompetencji ustawowych, w tym możliwość zasiadania w radach osób pełniących w uczelni funkcje kierownicze, kwestorów, kanclerzy, ich zastępców, sprawia, że rada uczelni może stać się jedynie organem fasadowym, pozornym, niepełniającym zakładanych celów. Rady uczelni miały mieć realny wpływ na

⁴⁰ <https://up-sanok.edu.pl/uczelnia/wladze-uczelni/rada-uczelni>; <https://up-sanok.edu.pl/uczelnia/wladze-uczelni/rektor>. [dostęp: 26.03.2026].

⁴¹ <https://ans.pila.pl/uczelnia/wladze-uczelni>. [dostęp: 26.03.2024].

⁴² <https://bip.pansim.edu.pl/artykuly/rada-uczelni-1>; <https://bip.pansim.edu.pl/artykuly/wladze-1>. [dostęp: 26.03.2024].

⁴³ <https://ans-elblag.pl/rada-uczelni.html>. [dostęp: 26.03.2024].

⁴⁴ https://www.ansleszno.pl/Rada_Uczelni,62346.html. [dostęp: 26.03.2024].

⁴⁵ https://arc.pans.nysa.pl/docs/dokumenty/1104_PO_1-2022.pdf.

⁴⁶ <https://www.puz.suwalki.pl/uczelnia/rada-uczelni/>, <https://www.puz.suwalki.pl/uczelnia/wladze/>. [dostęp: 26.03.2024].

⁴⁷ <https://answalcz.pl/wladze-uczelni/>, <https://answalcz.pl/rada-uczelni/>. [dostęp: 26.03.2024].

funkcjonowanie uczelni w strategicznych jej obszarach, miały udoskonalać i wskazywać nowe kierunki rozwoju, a przy tym realnie monitorować obszary zarządzania i gospodarki finansowej uczelni. Regulacje prawne, dotyczące organów o charakterze nadzorczym zarówno w kodeksie spółek handlowych, jak i ustawie o zarządzaniu mieniem państwowym gwarantują zasiadanie w organach osób o odpowiednich kompetencjach oraz eliminują możliwe do wystąpienia patologie prawne poprzez ustanowienie zakazu łączenia stanowisk, tym samym dając rękojmię prawidłowego wykonywania obowiązków przez członków organów nadzorczych. Brak obecnie w ustawie pwsin regulacji prawnych w tym zakresie prowadzi do konfliktów interesów, fasadowości rady uczelni, a przede wszystkim do braku rzetelnego i obiektywnego wykonywania powierzonych zadań przez członków rad uczelni.

Wobec powyższego, mając na względzie, że publiczne uczelnie są jednostkami sektora finansów publicznych, postuluje się wprowadzenie w Ustawie prawo o szkolnictwie wyższym dwóch zasadniczych zmian:

- 1) wprowadzenie do art. 20 ustawy regulacji, iż statut uczelni może przewidywać dodatkowe wymagania wobec członków rad uczelni oprócz wymagań określonych w art. 20 ust.1 pkt. 1-7 ustawy pwsin;
- 2) rozszerzenie ograniczenia zawartego w art. 20 ust.3 ustawy poprzez wprowadzenie obligatoryjnego zakazu łączenia stanowisk przez członków rady uczelni pochodzących ze wspólnoty uczelni z pełnieniem funkcji kierowniczych w uczelni (prorektor/dziekan/, prodziekan/dyrektor), zatrudnieniem na stanowiskach kanclerza, kwestora oraz innych stanowiskach odpowiedzialnych w uczelni za sprawy finansowe oraz zarządzanie gospodarką i mieniem uczelni.

Zasadnym jest, aby nowelizacja ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w powyższym zakresie odbyła się przed rozpoczęciem procedur wyborczych dotyczących wyborów członków rad uczelni na kadencję 2025-2028.

Bibliografia

- Antonowicz Dominik, „Rady powiernicze w szkolnictwie wyższym” *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*, nr 1 (2018): 45-68.
- Degtyarowa Iryna, „Zasady rzetelności oraz unikania konfliktu interesów w funkcjonowaniu rad uczelni z uwzględnieniem doświadczeń międzynarodowych”, [w:] *Rady Uczelni: regulacje i dobre praktyki*, red. Jerzy Woźnicki: 57-83. Warszawa-Toruń: FRP, KRASP, 2021.
- Jedrzejewski Tomasz, „Statut uczelni jako podstawa działania rady uczelni”, [w:] *Rady Uczelni: regulacje i dobre praktyki*, red. Jerzy Woźnicki: 21-32. Warszawa-Toruń: FRP, KRASP, 2021.
- Jedrzejewski Tomasz, „Uczelnie”, [w:] *Identyfikacja i uzasadnienie kierunków regulacji o kluczowym znaczeniu w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, red. Jerzy Woźnicki: 33-50. Toruń-Warszawa: FRP-KRASP, 2020.
- Komentarz aktualizowany do art. 1-300 Kodeksu spółek handlowych*, red. Małgorzata Dumkiewicz, Andrzej Kidyba. LEX/el. 2024.
- Nowacki Artur, „Zakaz łączenia funkcji członka rady nadzorczej z niektórymi innymi funkcjami w spółce” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 8 (2010): 4-12.
- Piniór Piotr, *Nadzór wspólników w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*. Warszawa: C.H. Beck, 2013.
- Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, red. Jerzy Woźnicki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019).
- Rady Uczelni: regulacje i dobre praktyki*, red. Jerzy Woźnicki. Warszawa-Toruń: FRP, KRASP, 2021.
- Szot Adam, „Ustawowe organy uczelni a regulacje statutowe”, [w:] *Innowacje i konserwatywizm 2.0 Polskie uczelnie w procesie przemian*, red: Dominik Antonowicz, Anna Machnikowska, Adam Szot. 66-69. Toruń: Wydawnictwo UMK, 2020.



