

KRZYSZTOF SKOTNICKI<sup>1</sup>

## Rada uczelni – kilka uwag krytycznych<sup>2</sup>

Wpłynął: 2.04.2025. Akceptacja: 14.05.2025

### Streszczenie

Rada uczelni to nowy organ polskich publicznych szkół wyższych. Zakładano, że w istotny sposób wpłynie na zarządzanie uczelniami. Przyznano mu jednak głównie uprawnienia opiniodawcze, co znacznie osłabiło jego znaczenie. Ma on składać się z 7 lub 9 członków, w tym 6 lub 8 członków wybieranych przez senat uczelni (spośród których co najmniej połowę mają stanowić osoby spoza wspólnoty uczelni) oraz przewodniczącego samorządu studentów. W artykule krytyce poddany jest zakres regulacji warunków członkostwa w radzie uczelni. Rozważane jest również, czy każdy członek wspólnoty uczelni może być członkiem rady uczelni oraz jakie dodatkowe kryteria powinien spełniać członek rady spoza wspólnoty uczelni. W praktyce szkoły wyższe w większości powołują rady uczelni w składach siedmioosobowych, w których są tylko 3 osoby z zewnątrz. Tak ukształtowane kompetencje i składy rad uczelni sprawiają, że są to organy dekoracyjno-legitymizujące (fasadowe).

**Słowa kluczowe:** organy uczelni, prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, publiczna szkoła wyższa, rada uczelni.

---

<sup>1</sup> Prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki – Uniwersytet Łódzki (Polska); e-mail: [kskotnicki@wpia.uni.lodz.pl](mailto:kskotnicki@wpia.uni.lodz.pl); ORCID: 0000-0002-9428-2103.

<sup>2</sup> Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

KRZYSZTOF SKOTNICKI

# The University Council: Some Critical Observations<sup>3</sup>

## Abstract

The University Council is a newly established body of Polish public higher education institutions. It was assumed that it would have a significant impact on the university governance. However, it was mainly granted advisory powers, which significantly weakened its importance. It is to be composed of 7 or 9 members, including 6 or 8 members elected by the university senate (at least half of whom are to be people from outside the university community) and the chairperson of the student government. The article criticizes the regulatory framework concerning the conditions of council membership. It also explores whether any member of the university community may serve on the council and what additional criteria should be met by a member of the council from outside the academic community. In practice, higher education institutions mostly appoint university councils in seven-person compositions, in which there are only 3 external people. The competences and compositions of university councils shaped in this way make them symbolic and legitimizing bodies, serving a predominantly ceremonial or façade-like function.

**Keywords:** university bodies, law on higher education and science, public university, university council.

---

<sup>3</sup> The research in this article has not been supported financially by any institution.

## Wprowadzenie

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>4</sup> (dalej: ustawa lub u.p.s.w.n.) przyniosła wiele znacznych przeobrażeń instytucjonalnych nauki w Polsce i zmieniła w istotny sposób wewnętrzny ustrój publicznych szkół wyższych. Jedną z ważniejszych reform było ustanowienie w nich, obok rektora, którego kompetencje uległy dużemu wzmocnieniu i senatu, nowego organu – rady uczelni. W czasie dyskusji nad założeniami ustawy spory o jej kształt wywoływały przy tym o wiele więcej zainteresowania niż sprawy dydaktyki akademickiej<sup>5</sup>. Wprowadzając ten organ, wzorowano się na funkcjonujących od pewnego czasu podobnych organach w uczelniach z państw Europy Zachodniej, zaś celem tego rozwiązania było dokonanie przeobrażenia nie tylko instytucjonalnego, lecz także zarządczego i jakościowego publicznych szkół wyższych.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się kilka modeli tych rad. Pierwszym jest rada interesariuszy, w którym członkowie tego organu wywodzą się spoza uczelni i wyrażają w stosunku do niej interesy i oczekiwania zewnętrzne. Drugi to rada partnerów/doradców, w którym członkowie rady są ekspertami wspierającymi uczelnię swoją wiedzą w podejmowaniu (zwłaszcza strategicznych) decyzji; nie jest to zatem organ nadzorczy. Trzeci model to rada dekoracyjno-legitymizująca, co czyni ten organ fasadowym. Członkowie takiej rady dobierani są ze względów prestiżowych i nie przejawiają w pracach rady aktywności. Czwarty model to rada reprezentująca interesy państwa, kiedy w jej skład wchodzi przedstawiciele rządu i organ ten stanowi formę nadzoru władzy nad uczelnią<sup>6</sup>.

Wydaje się zrozumiałe, że istnienie w polskich publicznych szkołach wyższych od 2019 r. rad uczelni skłania do pewnych refleksji na ich temat, zwłaszcza że można już mówić o pewnym doświadczeniu związanym z działalnością tego nowego uczelnianego gremium. Taki cel ma też to opracowanie – zarówno przez analizę rozwiązań ustawowych dokonaną za pomocą metod właściwych dla nauk prawnych, jak i odniesienie się do praktyki. Formułowane uwagi wynikają nie tylko z krytycznej analizy regulacji ustawowej; w mniejszym zakresie również

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 1668, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1571, 1871, 1897.

<sup>5</sup> J. Jabłońska-Bonca, *O szkolnictwie wyższym i kształceniu prawników*, Warszawa 2020, s. 17.

<sup>6</sup> D. Antonowicz, J. Kosowski, R. Koziółek, A. Machnikowska, M. Miłosz, T. Pietrzykowski, A. Szot, *Statut 2.0. Koncepcja porządku ustrojowego akademickiej uczelni publicznej* (część B, załącznik do uchwały Senatu Uczelni), s. 26–27.

unormowań statutowych czy regulaminowych przyjmowanych przez uczelnie, lecz także odwołań do praktyki. Pomocne przy ich artykułowaniu jest też posiadane przeze mnie doświadczenie wynikające z pełnienia funkcji pierwszego przewodniczącego Rady Uczelni Akademii Muzycznej im. Grażyny i Kiejstuta Bacewiczów w Łodzi. W rozważaniach szczególnie dużo miejsca poświęcam problemowi składu rady uczelni, ponieważ – moim zdaniem – ma to kluczowe znaczenie dla właściwego realizowania zarówno ustawowych, jak i ewentualnych statutowych, zadań.

## Geneza

Dynamiczny rozwój współczesnego świata niesie ze sobą m.in. nowe wyzwania przed polskim szkolnictwem wyższym. Zrodziło to potrzebę poszukiwania nowych rozwiązań, które miały sprawić, że dystans pomiędzy naszymi uczelniami a najbardziej renomowanymi uczelniami w innych krajach będzie się zmniejszać. W dużej mierze bezrefleksyjnie założono, że stanie się tak poprzez wprowadzenie zmian w sposobie zarządzania szkołami wyższymi. W związku z tym pod koniec pierwszej dekady XXI w. zrodziła się idea powołania w uczelniach rad powierniczych<sup>7</sup>. Mam co do tej idei duże wątpliwości; uczelnie – z uwagi na swoje zadania dydaktyczne, badawcze czy w wielu przypadkach również artystyczne – są bowiem tak specyficznymi jednostkami, że przenoszenie na ich grunt konstrukcji właściwych dla organizacji non profit, fundacji, a zwłaszcza przedsiębiorstw, jest wyjątkowo dyskusyjne. Funkcjonowanie szkół wyższych to nie tylko problem ich zarządzania, a nawet to nie najważniejszy problem w ich działalności, o czym wyraźnie zapominano. Celem uczelni nie jest, zwłaszcza jak w przypadku przedsiębiorstw, zysk.

Wizja rady powierniczej jako drugiego, obok senatu, organu kolegialnego w uczelni, który miał przy tym przejąć od rektora uprawnienia zarządzające, nie miała większej szansy na powodzenie. Pojawił się natomiast pomysł ustanowienia, i to wyłącznie w uczelniach publicznych, innego organu kolegialnego – rady uczelni. Powstaje pytanie, dlaczego, większość szkół niepublicznych koncentruje swoją aktywność na dydaktyce, rozwojowi nauki poświęca natomiast zdecydowanie mniej uwagi, zaś zysk założycieli/właścicieli jest często jednym z istotnych uwarunkowań ich funkcjonowania.

<sup>7</sup> J. Woźnicki, *Geneza i uwarunkowania prawne działania rady uczelni na gruncie prawa o szkolnictwie wyższym i nauce*, [w:] *Rady uczelni: regulacje i dobre praktyki*, red. J. Woźnicki, Warszawa–Toruń 2021, s. 8.

W rządowym projekcie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce – utworzenie rad uczelni uzasadniano koniecznością otwarcia się ich na otoczenie społeczno-gospodarcze oraz na uwzględnienie w zarządzaniu nimi perspektywy osób z zewnątrz. W uzasadnieniu do ustawy wskazano, że „[D]o zadań uczelni ma należeć w szczególności: opiniowanie projektu statutu, uchwalanie strategii uczelni oraz monitorowanie gospodarki finansowej uczelni i zarządzania nią. Rada będzie wskazywała kandydatów na rektora, a jeśli statut uczelni tak będzie stanowił – będzie dokonywała wyboru rektora”<sup>8</sup>. Oznaczało to zmianę koncepcji, jaką w uczelniach miał odgrywać ten nowy organ. W projekcie ustawy wzmocniono jednocześnie rolę rektora, przyjmując domniemanie jego kompetencji we wszystkich sprawach, z wyłączeniem tych, które w sposób wyraźny zostaną zastrzeżone dla innych organów uczelni.

Nowa regulacja funkcjonowania polskich szkół wyższych, która wprowadziła w szkołach publicznych rady uczelni, to ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, której jeszcze w okresie prac nad nią nadano nazwy: „ustawa 2.0”, a nawet „Konstytucja dla nauki”.

## Kompetencje rady uczelni

Ustalenia zadań i kompetencji rady uczelni wymaga przejrzenia całej ustawy, gdyż – niestety – są one rozrzucone po całej jej treści. W literaturze przedmiotu jest to, moim zdaniem, zasadnie krytykowane. „Taka praktyka legislacyjna prowadząca do rozproszenia regulacji kompetencyjnych nie zasługuje na aprobatę, w szczególności w przypadku tak obszernego aktu normatywnego, który w istotny sposób zmienia dotychczasową praktykę funkcjonowania uczelni, w tym również poprzez wykreowanie jej nowego organu”<sup>9</sup>.

Podstawowe znaczenie dla określenia kompetencji rady uczelni ma art. 18 ust. 1 u.p.s.w.n. W kolejności wymienia on: opiniowanie projektu strategii uczelni i opiniowanie projektu statutu, monitorowanie gospodarki finansowej uczelni i monitorowanie zarządzania uczelnią, wskazywanie kandydatów na rektora (co wymaga wcześniejszego zaopiniowania przez senat), opiniowanie sprawozdania z realizacji strategii uczelni oraz wykonywanie innych zadań określonych w statucie. W art. 18 ust. 2 ustawy doprecyzowane jest, że monitorowanie gospodarki finansowej uczelni polega na opiniowaniu planu rzeczowo-finansowego uczelni, zatwierdzaniu

<sup>8</sup> Druk sejmowy nr 2446/VIII kadencja, s. 14–15.

<sup>9</sup> T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Organy uczelni publicznej w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, [w:] *Potentia non est nisi da bonum. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, red. M. Serowaniec, A. Bień-Kacała, A. Kustra-Rogatka, Toruń 2018, s. 416–417.

sprawozdania z wykonania planu rzeczowo-finansowego oraz zatwierdzaniu sprawozdania finansowego. Inne przepisy ustawy upoważniają radę uczelni do: zgłoszenia wniosku o odwołanie rektora w sytuacji zaistnienia ku temu przewidzianych przez prawo przesłanek (art. 27 ust. 2), wydawania zgody na wykonywanie przez rektora dodatkowej pracy zarobkowej (art. 125 ust. 4), wnioskowania do ministra o wysokość wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego rektora (art. 140 ust. 1), przyznania rektorowi dodatku zadaniowego (art. 140 ust. 4), wybierania firmy audytorskiej w celu badania rocznego sprawozdania finansowego uczelni (art. 410); uchwalania programu naprawczego wraz ze szczegółowym harmonogramem jego wdrażania i przekazywania go ministrowi (art. 418 ust. 3), wyrażania zgody na dokonanie przez uczelnię czynności prawnej w zakresie rozporządzania składnikami aktywów trwałych oraz oddania tych składników do korzystania innemu podmiotowi na okres dłuższy niż 180 dni w roku kalendarzowym, w przypadku gdy wartość rynkowa tych składników albo wartość rynkowa przedmiotu czynności prawnej przekracza kwotę 2 000 000 zł (art. 423 ust. 2), wnioskowania do ministra o odwołanie rektora uczelni artystycznej, uczelni medycznej oraz uczelni morskiej w przypadku wykonywania przez niego dodatkowego zajęcia zarobkowego pomimo nieuzyskania na to zgody (art. 453 ust. 3). Ponadto u.p.s.w.n. nakłada na przewodniczącego rady uczelni wykonywanie w stosunku do rektora czynności z zakresu prawa pracy (art. 121).

Ustawa w art. 18 ust. 1 pkt 7 przewiduje możliwość powierzania radzie uczelni w statucie uczelni wykonywania również innych zadań niż wymienione w tym przepisie. W literaturze przedmiotu wyrażane jest nawet przekonanie, że określanie w ten sposób innych zadań jest prawdopodobne, gdyż rada uczelni opiniuje statut<sup>10</sup>. Rekomenduje się, aby były to zadania „zwłaszcza ze sfery nadzoru nad działalnością gospodarczą lub komercjalizacyjną uczelni bądź nad kreowanymi przez uczelnię w tym celu podmiotami”<sup>11</sup>, jak i aby było to: „opiniowanie lub przedkładanie senatowi propozycji uchwał dotyczących misji, wizji i strategii uczelni; opiniowanie rocznych sprawozdań rektora z działalności uczelni; opiniowanie programów studiów pod względem odpowiadania potrzebom społeczno-gospodarczym; wyrażanie opinii w sprawach przedłożonych przez rektora i senat; występowanie do organów uczelni z wnioskami dotyczącymi funkcjonowania uczelni”<sup>12</sup>. Realizacja tych pomysłów oznaczałaby zatem rozbudowanie uprawnień opiniodawczych rady uczelni. W praktyce, w tym również szkół wyższych uchodzą-

<sup>10</sup> H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2023, uwaga nr 5 do art. 18.

<sup>11</sup> D. Antonowicz, J. Kosowski, R. Koziołek, A. Machnikowska, M. Miłoś, T. Pietrzykowski, A. Szot, *Statut 2.0. Koncepcja porządku ustrojowego akademickiej uczelni publicznej*, s. 22.

<sup>12</sup> J. Woźnicki, *Art. 18*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019.

cych za najlepsze, raczej nie ma to jednak miejsca<sup>13</sup>. Uczelnie w statutach powtarzają bowiem jedynie ustawowe kompetencje rady uczelni, i to przede wszystkim te wymienione w art. 18 ust. 1, co w odniesieniu do techniki legislacyjnej jest oczywiście niewłaściwe. Innych zadań natomiast nie ustanawiają; raczej sporadycznie zdarzają się i takie szkoły wyższe, które dopuszczają przedstawianie przez radę opinii w sprawach uczelni z własnej inicjatywy bądź wyrażanie opinii w sprawie zawiązania i rozwiązania stosunku pracy z kanclerzem<sup>14</sup>.

Przedstawiona skrótowa analiza kompetencji/zadań rady uczelni wyraźnie pokazuje, iż w porównaniu do pierwotnego założenia, zgodnie z którym nowy organ miał odgrywać istotną rolę w procesie zarządzania publiczną szkołą wyższą, niewiele zostało. Zarówno w świetle wskazanych postanowień ustawy, jak i dominującego w szkołach wyższych braku dodawania temu organowi innych zadań, rada pełni przede wszystkim funkcję ciała opiniodawczego, któremu przysługuje niewielka liczba uprawnień władczych, monitorujących i kontrolnych. Przykładowo, zakładano przecież, że rada uczelni będzie organem wybierającym rektora, a ostatecznie stała się organem jedynie wskazującym kandydatów na rektora, a do tego nie jedynym, gdyż pod koniec prac nad ustawą przyjęto, że o podmiotach mających to prawo będzie decydować statut uczelni (art. 34 ust. 1 pkt 1). Elektorzy wybierający rektora mają tym samym możliwość powierzenia tej funkcji osobie zgłoszonej przez inny uprawniony podmiot, pokazując swój stosunek do rady uczelni. Jest również prawdopodobieństwo doprowadzenia uczelni do takiego stanu finansowego, aby rada uczelni musiała uchwalać program naprawczy, pomijając to, że powinna przecież interweniować w takiej sytuacji wcześniej.

Trzeba mieć w związku z tym generalnie świadomość, że rektor, senat, kolegium elektorów czy inne gremia bądź jednostki organizacyjne uczelni nie muszą uwzględniać stanowiska (opinii) rady uczelni, co zdecydowanie osłabia znaczenie tego organu w ustroju uczelni i w dużej mierze czyni z niego organ zbędny.

## Skład rady uczelni

Ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce stosunkowo dużo miejsca poświęca składowi rady uczelni.

Po pierwsze, w art. 19 ust. 1 pkt 1 przesądza, że rada uczelni ma liczyć 6 lub 8 członków wybieranych przez senat uczelni, przy czym – zgodnie z art. 19 ust. 2 – co najmniej 50% stanowić muszą osoby wywodzące się spoza wspólnoty uczelni.

<sup>13</sup> J. Woźnicki, *Geneza...*, s. 18.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

Stwarza to publicznym szkołom wyższym niewielką swobodę w określeniu liczebności składu tego organu, jest on jednak pierwszym w historii funkcjonowania polskich publicznych szkół wyższych, w którym są osoby z zewnątrz. Z mocy prawa w skład rady uczelni wchodzi również przewodniczący samorządu studenckiego. Rada ma zatem liczyć 7 lub 9 członków. W literaturze przedmiotu stawiane jest pytanie, czy – w szczególności z uwagi na pominięcie w składzie rady przedstawiciela samorządu doktorantów – nie jest to przejaw nadreprezentacji tej grupy społeczności uczelnianej w organach uczelni i czy wystarczające do artykułowania jej interesów nie jest to, że studenci i doktoranci stanowią co najmniej 20% składu senatu, a więc organu, który wybiera członków rady uczelni<sup>15</sup>. Uważam, że jest to ważna konstatacja, która wymaga pogłębionej szerszej dyskusji o roli studentów i doktorantów w uczelni, która obejmie również pytanie o zasadność tak licznej ich reprezentacji w kolegium elektorskim wybierającym rektora; jest to jednak kwestia wykraczająca poza ramy tego opracowania. Ponieważ ustawa nie określa minimalnej liczby członków rady uczelni spośród wspólnoty uczelni, teoretycznie możliwa jest sytuacja, w której przedstawicielem uczelni w jej składzie będzie tylko przewodniczący samorządu studentów<sup>16</sup>. Uważam, że nie powinno mieć to miejsca i ustawa powinna odnosić się również do liczby przedstawicieli wspólnoty w tym gremium.

Zgodnie z art. 20 ustawy członkiem rady uczelni może być osoba, która: 1) ma pełną zdolność do czynności prawnych, 2) korzysta z pełni praw publicznych, 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, 4) nie była karana karą dyscyplinarną, 5) w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. nie pracowała w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu 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 2024 r., poz. 273 i 834), nie pełniła w nich służby ani nie współpracowała z tymi organami, 6) posiada wykształcenie wyższe (co nie dotyczy przedstawiciela samorządu studentów), 7) nie ukończyła 70. roku życia do dnia rozpoczęcia kadencji. Ten ostatni warunek początkowo wynosił 67 lat, co było zasadnie krytykowane<sup>17</sup>, w następstwie czego nowelizacja z 13 stycznia 2023 r. u.p.s.w.n.<sup>18</sup> podniosła tę granicę do obecnie obowiązującej. Trzeba jednak pamiętać, iż generalnie ograniczenia wiekowe w przypadku pełnienia funkcji

<sup>15</sup> T. Jędrzejewski, P. Rączka, *op. cit.*, s. 417.

<sup>16</sup> D. Antonowicz, J. Kosowski, R. Koziółek, A. Machnikowska, M. Miłosz, T. Pietrzykowski, A. Szot, *op. cit.*, s. 24.

<sup>17</sup> J. Woźnicki, *Geneza ...*, s. 19.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 212).

w uczelni (a nawet posiadania biernego prawa wyborczego), są krytykowane i uważane za cechę irrelewantną, której wprowadzenie jest nieuzasadnione<sup>19</sup>. Za błąd legislacyjny należy traktować niemożność bycia członkiem rady w przypadku ukarania karą dyscyplinarną, a więc jeszcze przed jej uprawomocnieniem się; niejasne i mogące rodzić poważne spory interpretacyjne jest również pojęcie „zatrudnienie w administracji publicznej”<sup>20</sup>. Ponadto członek rady uczelni nie może pełnić funkcji organu tej lub innej uczelni, a także być członkiem rady innej uczelni (art. 20 ust. 3 ustawy).

Ustawa nie przewiduje możliwości ustanawiania w statutach uczelni innych wymogów dla członków rad uczelni (jak ma to miejsce w przypadku kandydatów na rektora). W literaturze przedmiotu jest to zasadnie krytykowane. Podkreśla się, że były zgłaszane w tym zakresie liczne postulaty, a brak tej możliwości „może negatywnie wpłynąć na realizację celów tego organu”<sup>21</sup>. Co zaskakuje, formułowany jest jednak pogląd, zgodnie z którym można oczekiwać, że statuty uczelni określą takie dodatkowe kryteria w stosunku do osób zarówno wywodzących się spoza uczelni, jak i spośród członków tej wspólnoty<sup>22</sup>. W pełni dostrzegam taką potrzebę, jednak w świetle obowiązującej regulacji ustawowej nie widzę takiej możliwości. Jest natomiast dla mnie oczywiste, że kryteria takie bez podstawy prawnej mogą pojawiać się w praktyce podczas wyboru składu rady uczelni.

W przypadku członków rady wywodzących się ze wspólnoty uczelni ważne jest, aby były to osoby mające doświadczenie związane z funkcjonowaniem uczelni. Najlepiej, aby były to osoby, które wcześniej zasiadały w senacie bądź pełniły w uczelni funkcje kierownicze, np. dziekana, a może nawet rektora. Tylko wówczas będą one mieć bardziej całościowe spojrzenie na funkcjonowanie szkoły (a nie jedynie wycinkowy obraz np. z własnego wydziału) i mogły lepiej rozumieć przedkładane im dokumenty związane z gospodarką finansową uczelni, zwłaszcza odnoszące się do planu rzeczowo-finansowego. Osobom bez takiego doświadczenia będzie bardzo trudno uczestniczyć w realizacji zadań rady.

Odrębnym problemem do rozważenia jest natomiast, czy każdy pracownik uczelni może zostać członkiem rady uczelni. Ustawa nie przewiduje wprost żadnych wyłączeń, jest jednak dla mnie oczywiste, że są osoby, które w skład tego gremium

<sup>19</sup> Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich nr VII.7033.13.2018.AMB z dnia 31 października 2018 r. do Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Pozyskano z: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie%20do%20wicepremiera%2C%20ministra%20nauki%20i%20szkolnictwa%20wyzszego%20Jaroslawa%20Gowina.pdf> (dostęp: 10.04.2010).

<sup>20</sup> H. Izdebski, J.M. Zieliński, *op. cit.*, uwagi nr 4 i 8 do art. 20; *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. A. Jakubowski, Warszawa 2023, uwaga nr 11 do art. 20.

<sup>21</sup> T. Jędrzejewski, *Uczelnie*, [w:] *Identyfikacja i uzasadnienie kierunków regulacji o kluczowym znaczeniu w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, red. J. Woźnicki, FRP-KRASP, Warszawa–Toruń 2020, s. 41–42.

<sup>22</sup> T. Jędrzejewski, P. Rączka, *op. cit.*, s. 418.

nie powinny wchodzić. Jest to konsekwencja zadań/kompetencji, które nałożone są na radę i to nawet w sytuacji, kiedy formułuje ona jedynie opinie, a co dopiero, gdy ma uprawnienia władcze. W skład rady nie powinny wchodzić osoby z szeroko rozumianego kierownictwa uczelni, a zwłaszcza takie jak: kanclerz, kwestor (dyrektor administracyjny bądź dyrektor finansowy) czy ich zastępcy, są oni przecież w szczególny sposób odpowiedzialni za zarządzanie uczelnią i jej finanse. To do nich należy bowiem zarówno przygotowywanie i przedstawianie radzie uczelni stosownych dokumentów, jak i udział w posiedzeniach rady w celu udzielania stosownych wyjaśnień. Gdyby byli członkami rady uczelni, to następnie głosowaliby „we własnej sprawie”. Osoby takie mają również szczególny interes w tym, kto będzie rektorem. Wskazane przykłady nie wyczerpują listy przypadków, kiedy konkretna osoba nie powinna być członkiem rady uczelni. Niedawno pojawiła się informacja, że w Radzie Uniwersytetu Medycznego w Lublinie zasiada żona prorektora ds. kształcenia i dydaktyki tej uczelni oraz że razem z konkubiną rektora są we władzach komisji bioetycznej uczelni, co otwiera im drogę do milionowych grantów<sup>23</sup>. Przykłady te dowodzą potrzeby ustanowienia regulacji zapobiegającej takim sytuacjom. W moim przekonaniu powinny one iść w dwóch kierunkach. Z jednej strony należy wyraźnie określić w ustawie funkcje czy stanowiska w uczelni, których piastuni nie mogą być członkami rady uczelni. Założenie, że zostanie to wyinterpretowane z ustawy przegra bowiem z argumentacją „co nie jest zakazane jest dozwolone”. Z drugiej strony konieczne jest wprowadzenie ograniczeń podobnych do tych, które mają na celu zapobieżenie nepotyzmowi w pracy (art. 118 ust. 1 ustawy).

Jeszcze trudniejszym problemem jest kwestia warunków, które powinny spełniać osoby wchodzące w skład radu uczelni spoza wspólnoty. Ustawa pozostawia w tym przypadku uczelniom (senatom) pełną swobodę. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w niektórych statutach uczelni próbuje się wskazać kryteria, którymi powinno się w tym przypadku kierować. Są to: „osiągnięcia i doświadczenie w zakresie kierowania zespołami ludzkimi, zarządzania jednostkami organizacyjnymi, gospodarowania majątkiem, współpracy międzynarodowej, działalności badawczej i organizacyjnej, komercjalizacji i upowszechniania wyników prac badawczych, oczywiście z odpowiednim ich uszczegółowieniem w stosunku do kandydatów zarówno wspólnoty uczelni, jak i spośród jej członków. Ich

<sup>23</sup> [https://lublin.wyborcza.pl/lublin/7,48724,31807836,na-uczelni-medycznej-wrze-nepotyzm-lamanie-standardow-etycznych.html?\\_gl=1\\*kmxpxc\\*\\_gcl\\_au\\*Njl4Njc4MzA5LjE3NDM0MzUwMTc.\\*\\_ga\\*MTc1MzM4MjMxMi4xNzQzNDM1MDE1\\*\\_ga\\_6R71ZMJ3KN\\*MTc0MzQ0NjQ3MS4zLjEuMTc0MzQ0NjczMy4wLjAuMA..#S.TD-K.C-B.19-L.1.duzy](https://lublin.wyborcza.pl/lublin/7,48724,31807836,na-uczelni-medycznej-wrze-nepotyzm-lamanie-standardow-etycznych.html?_gl=1*kmxpxc*_gcl_au*Njl4Njc4MzA5LjE3NDM0MzUwMTc.*_ga*MTc1MzM4MjMxMi4xNzQzNDM1MDE1*_ga_6R71ZMJ3KN*MTc0MzQ0NjQ3MS4zLjEuMTc0MzQ0NjczMy4wLjAuMA..#S.TD-K.C-B.19-L.1.duzy) (dostęp: 31.03.2025).

wprowadzenie może mieć istotny wpływ na profesjonalizację zarządzania uczelnią publiczną<sup>24</sup>.

Statutowi uczelni pozostawiona jest regulacja procedury wyboru członków rady uczelni, w tym przede wszystkim zgłaszania kandydatów na jej członków. W praktyce statuty przyznają to prawo rektorowi oraz senatorowi bądź grupie senatorów. Można oczywiście rozważać, czy krąg tych podmiotów nie powinien być szerszy i obejmować np. funkcjonujące w uczelni związki zawodowe, trzeba mieć jednak świadomość, że bezpośrednio na początku kadencji organów uczelni odrzucenie kandydatów zgłoszonych przez rektora jest mało prawdopodobne, jako że oznaczałoby brak do niego zaufania i zapowiadało jego złą współpracę z senatem. Statuty w różnym zakresie regulują również sprawę dokumentów, które muszą złożyć kandydaci, a także możliwość zaprezentowania się przez nich przed senatem przed głosowaniem w sprawie wyboru.

W praktyce dominują siedmioosobowe składy rad uczelni, chociaż składy dziewięcioosobowe zostały przyjęte np. przez Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytet Wrocławski czy Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu. Tworzenie rad o mniejszym składzie zapewne tłumaczyć można również powstającymi dzięki temu oszczędnościami, gdyż tylko 6 osób, a nie 8 osób, utrzymuje wynagrodzenia. W uczelniach z niewielką liczbą studentów, np. artystycznych, ale nie tylko, ma to pewne znaczenie. Pomimo formułowanych sugestii uczelnie nie decydują się również na rozwiązanie, w którym członkowie spoza wspólnoty stanowią więcej niż 50% składu rady, a więc 5 osób w składzie dziewięcioosobowym bądź 4 osoby w składzie siedmioosobowym<sup>25</sup>. Widać w tym pewną ostrożność pozwalającą na istnienie w radzie większości osób związanych ze społecznością uczelni. Na ogół są one przy tym związane z rektorem i często zostały przez niego zgłoszone, zaś student ma przed sobą w niedługim czasie ukończenie studiów, niektórzy spośród nich mają również nadzieję na zatrudnienie w uczelni. Sprawia to, że uczelniana część członków rady uczelni może zawsze przegłosować członków tego organu wywodzących się spoza uczelni. To taki swoisty wentyl bezpieczeństwa. Można też zastanawiać się, czy osoby spoza uczelni znają i rozumieją specyfikę uczelni, do rady uczelni której zostali wybrani, czy potrafią właściwie zinterpretować np. plan rzeczowo-finansowy czy sprawozdanie z jego wykonania. Ich zasiadanie w radzie może podnosi prestiż tego organu, ale czy zawsze przyczynia się do właściwego realizowania zadań?

<sup>24</sup> T. Jędrzejewski, *Statut uczelni jako podstawa działania rady uczelni*, [w:] *Rady uczelni: regulacje i dobre praktyki*, red. naukowa J. Woźnicki, Warszawa–Toruń 2021, s. 26.

<sup>25</sup> D. Antonowicz, J. Kosowski, R. Koziółek, A. Machnikowska, M. Miłosz, T. Pietrzykowski, A. Szot, *op. cit.*, s. 25.

Ustawa w pierwotnym brzmieniu nie przewidywała możliwości odwołania przez senat rady uczelni lub jej członków czy przesłanek uczynienia tego. Było to zasadnie krytykowane<sup>26</sup>. Przywołana wcześniej nowelizacja ustawy dokonana 13 stycznia 2023 r. ustanowiła taką możliwość, dodając w art. 20 nowy ust. 5a. Przewiduje on 3 przesłanki odwołania: 1) wszczęcie postępowania karnego z oskarżenia publicznego o przestępstwo umyślne lub postępowanie o umyślne przestępstwo skarbowe, 2) objęcie funkcji organu tej lub innej uczelni bądź członkostwa w radzie innej uczelni bądź zatrudnienie w administracji publicznej, 3) wniosek rady uczelni z innych przyczyn. Mam do nich dwie uwagi. Po pierwsze, do czasu prawomocnego skazania korzystamy z konstytucyjnego domniemania niewinności. Wszczęcie postępowania karnego nie powinno być dlatego przesłanką odwołania członka rady, a jedynie co najwyżej zawieszenia członkostwa w radzie. Po drugie, ostatnia przesłanka jest zbyt ogólna jak na warunek pozwalający na odwołanie członka rady. Trzeba też pamiętać, że o ile statuty uczelni lub przyjmowane w nich regulaminy precyzują sposób wyboru członków rad uczelni, o tyle niestety brakuje w nich unormowania odnoszącego się do odwołania rady bądź członka rady.

## Kadencja

Podobnie jak w przypadku rektora i senatu również rada uczelni ma działać w czteroletnim systemie kadencyjnym<sup>27</sup>. Obowiązuje przy tym zasada, zgodnie z którą kadencja rady uczelni rozpoczyna się w dniu 1 stycznia roku następującego po roku, w którym rozpoczęła się kadencja senatu i rektora. Nie wiem, czy jest to rozwiązanie właściwe, oznacza bowiem, że senat na początku kadencji wybiera „swój” skład rady uczelni, zgodny z jego oczekiwaniami, którymi może być również to, że nie będzie ona ingerować w funkcjonowanie uczelni. Trzeba też uwzględnić znaczenie, jakie w senacie na początku kadencji ma z reguły rektor. Dlatego jest też mało prawdopodobne, aby wybranymi nie zostali zgłoszeni przez niego kandydaci do tego organu zarówno spośród członków wspólnoty, jak i z zewnątrz. Gdyby było inaczej, byłby to wyraźny sygnał rodzącego się bądź już istniejącego konfliktu pomiędzy rektorem a senatem.

Dlatego uważam, że można zastanowić się nad rozdzieleniem kadencji rektora i senatu oraz kadencji rady uczelni. W tym drugim przypadku kadencja mogłaby też być dłuższa niż 4 lata, co jest szczególnie istotne w przypadku członków rady

<sup>26</sup> J. Woźnicki, *Geneza...*, s. 19; D. Antonowicz, J. Kosowski, R. Koziół, A. Machnikowska, M. Miłoś, T. Pietrzykowski, A. Szot, *op. cit.*, s. 25.

<sup>27</sup> Wyjątkiem była jedynie pierwsza kadencja, kiedy do powołania rad uczelni miało dojść do 30 czerwca 2019 r., zaś ich funkcjonowanie kończyło się 31 grudnia 2020 roku.

spoza wspólnoty uczelni. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoliłoby tym osobom na pełniejsze poznanie i zrozumienie uczelni oraz problemów z jej zarządzaniem, ale przede wszystkim misją, którą ma pełnić. Byłbym nawet skłonny rozważyć, czy kadencja członków rad, a zwłaszcza tych zewnętrznych, nie powinna rozpoczynać się w różnym czasie, aby można było mówić o pewnej ciągłości w funkcjonowaniu tego organu. Pozwoliłoby to również na powierzanie funkcji przewodniczącego osobie, dla której uczelnia nie jest organizmem nieznanym.

W związku z analizą kadencji rady uczelni chciałbym odnieść się jeszcze do jednej kwestii. Ustawa w art. 21 ust. 2 zdanie pierwsze stanowi, że „[T]a sama osoba może być członkiem rady uczelni nie więcej niż przez 2 następujące po sobie kadencje”. W literaturze przedmiotu zasadnie jest to oceniane pozytywnie jako wymuszające „zmianę perspektyw i doświadczeń jej członków”<sup>28</sup>. Zarazem wyrażany jest pogląd, że „[N]ie ma przeszkód, aby osoba, która była członkiem rady przez 2 następujące po sobie kadencje, została ponownie powołana na członka rady uczelni po okresie karencji wynoszącym 1 kadencję”<sup>29</sup>. Absolutnie nie podzielam tej interpretacji. Uważam nawet, że przepis ten wyklucza możliwość bycia członkiem rady przed dwie kadencje, które nie będą jednak kadencjami kolejnymi.

## Funkcjonowanie

Funkcjonowaniu rady uczelni poświęconych jest w ustawie niewiele miejsca. Przesądza ona, o czym była już mowa, że senat na przewodniczącego rady musi wybrać osobę spoza wspólnoty uczelni (art. 22 ust. 1). Ustanawia również, że podejmowanie przez radę uchwał będzie zapadać na posiedzeniach rady w obecności co najmniej połowy statutowej liczby członków. Nie ma przy tym wymogu większości bezwzględnej. Szczegóły odnośnie do trybu funkcjonowania rady uczelni określa statut uczelni (art. 34 ust. 1 pkt 3) oraz regulamin przyjęty przez radę (art. 22 ust. 2). Jest zrozumiałe, że rada, uchwalając regulamin, musi uwzględniać zarówno postanowienia ustawy, jak i statutu, który ma wyższą rangę prawną<sup>30</sup>.

Przywołana wcześniej nowelizacja u.p.s.w.n. dokonana 13 stycznia 2023 r. ustanowiła prawo udziału w posiedzeniach rady uczelni z głosem doradczym przedstawicieli związków zawodowych działających w uczelni. Wcześniej mogli oni uczestniczyć w tych posiedzeniach wyłącznie w przypadku zaproszenia ich

<sup>28</sup> *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. A. Jakubowski, Warszawa 2023, uwaga 3 do art. 21.

<sup>29</sup> *Ibidem*, uwaga 4 do art. 21.

<sup>30</sup> *Ibidem*, uwaga 2 do art. 22.

do takiego udziału. Jest to rozwiązanie absolutnie słuszne, dziwi jednak, dlaczego znalazło się ono w przepisie regulującym skład rady uczelni (dodany ust. 3 w art. 19), a nie w odnoszącym się do funkcjonowania rady art. 22. Przedstawiciele związków zawodowych nie są przecież członkami tego organu, a przy tym związki zawodowe mogą delegować na każde posiedzenia rady uczelni innych swoich członków, w zależności od przedmiotu obrad.

## Podsumowanie

W literaturze przedmiotu formułowana jest opinia o trafności ustawowej regulacji dotyczącej rad uczelni, co miało być potwierdzone już w pierwszej bardzo krótkiej ich kadencji w latach 2019–2020<sup>31</sup>. W moim przekonaniu w ocenie tej jest dużo (urzędowego) optymizmu. Przy uchwalaniu ustawy doszło bowiem (pod wpływem uwag środowiska akademickiego) do osłabienia znaczenia tego organu, a przede wszystkim do istotnego ograniczenia wpływu osób z zewnątrz na funkcjonowanie publicznych szkół wyższych. Dlatego już przed laty formułowana była obawa, iż w istniejącym „kształcie rady uczelni nie spełnią pokładanych w nich oczekiwań związanych z jakościową zmianą zarządzania uczelnią”<sup>32</sup>. Praktyka zdaje się je potwierdzać. Zarówno stworzona konstrukcja, jak i dotychczasowe funkcjonowanie tych organów skłaniają do stwierdzenia, że mamy do czynienia z modelem rad określanym jak dekoracyjno-legitymizujący, a więc fasadowy.

W związku z tym istnieją dwie możliwości rozwiązania tej sytuacji. Pierwsza to likwidacja rady uczelni jako organu zbędnego. Druga to zdecydowane przemodelowanie istniejącej konstrukcji polegające z jednej strony na zastąpieniu uprawnień opiniodawczych większą liczbą uprawnień władczych, z drugiej zaś na zwiększeniu liczby osób z zewnątrz, co zapobiegnie zdominowaniu ich przez członków wywodzących się ze wspólnoty uczelni. Ta druga możliwość jest mi bliższa.

## Bibliografia

- Antonowicz D., Kosowski J., Koziołek R., Machnikowska A., Miłosz M., Pietrzykowski T., Szot A., *Statut 2.0. Koncepcja porządku ustrojowego akademickiej uczelni publicznej* (część B, załącznik do uchwały Senatu Uczelni), 2018, s. 26–27.
- Izdebski H., Zieliński J.M., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2023.

<sup>31</sup> J. Woźnicki, *Geneza...*, *op. cit.*, s. 19.

<sup>32</sup> T. Jędrzejewski, P. Rączka, *op. cit.*, s. 420.

Jabłońska-Bonca J., *O szkolnictwie wyższym i kształceniu prawników*, Warszawa 2020.

Jędrzejewski T., *Uczelnie*, [w:] *Identyfikacja i uzasadnienie kierunków regulacji o kluczowym znaczeniu w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, red. J. Woźnicki, FRP-KRASP, Warszawa–Toruń 2020

Jędrzejewski T., Rączka P., *Organy uczelni publicznej w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, [w:] *Potentia non est nisi da bonum. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, red. M. Serowaniec, A. Bień-Kacała, A. Kustra-Rogatka, Toruń 2018.

*Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019.

*Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. A. Jakubowski, Warszawa 2023.

Woźnicki J., *Geneza i uwarunkowania prawne działania rady uczelni na gruncie prawa o szkolnictwie wyższym i nauce*, [w:] *Rady uczelni: regulacje i dobre praktyki*, red. J. Woźnicki, Warszawa–Toruń 2021. <https://doi.org/10.12775/978-83-231-4538-7>

### **Wykaz aktów normatywnych**

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2018, poz. 1668, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1571, 1871, 1897).

Ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 212).