

Nadzór nad uczelniami publicznymi

W państwie prawnym administracja publiczna jest wykonywana przez państwo posługujące się administracją rządową i administracją państwową niepodlegającą rządowi (administracją państwową w ścisłym tego słowa znaczeniu), a także przez podmioty prawnie odrębne od państwa – cywilnoprawnie (majątkowo) czy publicznoprawnie (zadaniowo, kompetencyjnie). Są to jednostki samorządu terytorialnego, samorzady zawodowe i inne rodzaje samorządu. Dopełniają to podmioty wyodrębnione organizacyjnie czy prawnie, w szczególności zakłady administracyjne, spółki prawa handlowego, fundacje w strukturach organizacyjnych poszczególnych podmiotów administracji publicznej (państwa, jednostek samorządowych) oraz usytuowane poza tym systemem podmioty prywatne, wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej. Taki podział administracji publicznej jest przyjęty w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ (dalej też: Konstytucja).

Zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu² wszystkie podmioty wykonujące zadania administracji publicznej są związane prawem (ustawami). Zadania te mogą być przez prawo określone ściśle, w sposób zapewniający ich jednolite wykonanie w całym państwie, bądź bardziej ogólnie, z dopuszczeniem zróżnicowania co do zakresu i sposobu ich wykonywania. Prawo może przewidywać wykonywanie zadań odrębnie przez podmiot administrujący (jego organy) czy we współdziałaniu z innymi. Wykonywanie zadań przez poszczególne podmioty lub organy administracji publicznej nie jest na ogół oderwane od innych zadań. Jest bowiem elementem działalności administracji publicznej realizowanej w państwie ujmowanych jako całość, gdzie wykonanie jednego zadania może warunkować wykonanie innego zadania. W systemie administracji publicznej niezbędne są więc prawne instrumenty integrujące, zabezpieczające wykonywanie zadań przez poszczególne jej podmioty (organy), oparte na zasadzie równorzędności, gdy przyjmują postać współdziałania, niekiedy z elementami nadrzędności – z udziałem podmiotu czy organu organizującego takie współdziałanie.

Stosunki prawne oparte na zasadzie nadrzędności i podporządkowania są ujęte w ramy nadzoru, czyli zespołu prawnie (ustawowo) określonych kompetencji (możliwości i powinności prawnych) władczego wkraczania nadrzędnego (organizacyjnie bądź funkcjonalnie)

¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Art. 7 Konstytucji RP.

organu administracji publicznej (rządowej) w działalność organu (podmiotu) nadzorowanego. Administracja rządowa jako struktura spajająca cały system administracji publicznej jest pierwotnym piastunem kompetencji nadzorczych. Przyjąwszy szerokie ujęcie nadzoru obejmującego kontrolę, można określić nadzór jako: „badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczególnymi (także określonymi prawnie)”³.

Celem nadzoru jest zapewnienie zgodności działania administracji publicznej z prawem lub z innymi prawnie przyjętymi kryteriami, dla zapewnienia realizacji prawnie określonych zadań tej administracji. W państwie prawnym wyjściowym, podstawowym czynnikiem porządkującym organizację i funkcjonowanie aparatu państwowego jest bowiem zawsze prawo⁴.

W układach nadrzędności i podporządkowania administracji publicznej o charakterze strukturalnym lub funkcjonalnym występują dwa rodzaje nadzoru⁵. W scentralizowanym modelu administracji publicznej używa się określeń: zwierzchność czy nadrzędność hierarchiczna, dla którego charakterystyczne są kierownictwo, nadzór hierarchiczny lub nadzór dyrektywny. Dla modelu zdecentralizowanego przyjmowane są określenia: stosunki nadrzędności i podporządkowania o charakterze decentralistycznym oraz odpowiednio nadzór (bez dodatkowego wyróżnika), nadzór decentralistyczny, nadzór weryfikacyjny⁶. Pojęcie kierownictwa jest związane ze scentralizowaną administracją rządową i używa się go zamiennie z pojęciem nadzoru hierarchicznego. Pojęcie nadzoru jest z kolei związane ze zdecentralizowaną administracją publiczną (rządową i samorządową). Biorąc pod uwagę ustrój aparatu administracyjnego państwa, można zatem wyróżnić nadzór hierarchiczny nad scentralizowaną administracją rządową i nadzór weryfikacyjny nad podmiotami samorządowymi, nad innymi podmiotami zdecentralizowanymi czy nad ich działalnością.

Podporządkowanie w administracji rządowej jest co do zasady hierarchiczne. Jego cechą wyróżniającą jest brak samodzielności prawnej podmiotu (organu, kierownika

³ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 243; wyrażane są także poglądy o odrębności kontroli od nadzoru, zob. R. P. Krawczyk, *Nowelizacja ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych a reforma administracyjna państwa*, „Finanse Komunalne” 1999, nr 1.

⁴ M. Miemiec, *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym*, [w:] W. Miemiec i B. Cybulski (red.), *Samorządowy Poradnik Budżetowy na 1997 r.*, Warszawa 1997, s. 73 oraz cyt. tam literatura.

⁵ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 68.

⁶ W piśmiennictwie postuluje się także rozgraniczenie kierownictwa od nadzoru i nieużywanie pojęcia nadzór hierarchiczny czy dyrektywny; zob. C. Kociński, *Stosunek kierowania jako podstawa więzi między Prezesem Rady Ministrów a wojewodami*, [w:] C. Kociński (red.), *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, Wrocław 2006, s. 49 i n.

jednostki administrującej) niższego stopnia wobec organu wyższego stopnia. Należy jednak podkreślić, że w całej administracji publicznej państwa prawnego kryterium nadzoru jest zawsze prawo. W administracji scentralizowanej dochodzą do tego kryteria celowościowe, jak np. rzetelność, gospodarność, celowość, sprawność działania, zgodność z polityką państwa czy rządu⁷.

Nadzór weryfikacyjny sprawowany jest nad administracją zdecentralizowaną, której istotą jest prawnie (ustawowo) ograniczone podporządkowanie. Patrząc od strony nadzorowanego, jest to prawnie określony zakres samodzielności wobec nadzorującego. W tym systemie jest wyłączona podległość służbowa. Nadzór jest ściśle regulowany aktami rangi ustawowej o charakterze ustrojowoprawnym, określającymi: organ nadzoru, zakres podmiotowy (podmioty czy organy nadzorowane) i przedmiotowy (materię) nadzoru, dopuszczalne środki nadzoru (formy działania) i sytuacje, w których te środki mogą być stosowane, skutki prawne ingerencji nadzorczej i tryb kontroli sądowej zastosowanego środka nadzorczego.

Nadzór weryfikacyjny może być realizowany w ustrojowych stosunkach nadrzędności i podporządkowania o charakterze strukturalnym (w ramach jednego działu administracji rządowej), a także w ustrojowych stosunkach prawnych o charakterze funkcjonalnym, gdzie organ nadzoru usytuowany jest w innej strukturze niż podmiot czy organ, którego działalność jest nadzorowana (np. nadzór wojewody nad działalnością jednostki samorządu terytorialnego).

Celem nadzoru w administracji zdecentralizowanej jest głównie eliminacja z obrotu prawnego aktów nielegalnych, które są nie do akceptacji w państwie prawnym. Samodzielność w systemie zdecentralizowanym jest ustalona prawnie, zgodnie z zasadą legalizmu, według której organy władzy publicznej mogą czynić tylko to, na co im prawo zezwala. Przy takim założeniu nadzór sprawowany zgodnie z ustawami nie może być traktowany jako sposób ograniczania samodzielności nadzorowanego. Kryterium nadzoru weryfikacyjnego jest wyłącznie zgodność z prawem działania podmiotu (organu) nadzorowanego. Zatem nadzór służy utrzymaniu działalności podmiotu nadzorowanego w granicach prawnie określonych (dozwolonych). W nadzorze weryfikacyjnym brak jest kryteriów celowościowych. W założeniu nie może on więc mieć charakteru politycznego. Gdyby tak było, nadzorowany powinien mieć możliwość wstąpienia na drogę sądową, umożliwiającą eliminację z obrotu prawnego środka nadzoru użytego „politycznie”.

Zależnie od stopnia naruszenia prawa ustawy ustrojowe przewidują w strukturach zdecentralizowanych typowe środki nadzoru o charakterze merytorycznym (*ad meritum*), czyli stwierdzenie nieważności aktu sprzecznego z prawem lub uchylenie aktu

⁷ Art. 8 ust. 2 i 3, art. 61 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 31, poz. 206, dalej też: u.a.rz.w.

naruszającego prawo. Stosowane są także inne środki nadzoru z tego zakresu, jak np. zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie.

Pośród środków nadzoru wyróżnia się także środki personalne (*ad personam*), które są skierowane na obsadę osobową organów podmiotu nadzorowanego, naruszających swymi działaniami prawo bądź niewykonujących zadań nakazanych przez prawo. Są one realizowane w formie rozstrzygnięć nadzorczych zawieszających w pełnieniu obowiązków osób piastujących urząd, odwołujących ich czy ustanawiających organy zastępcze.

Nazwanie weryfikacyjnym nadzoru nad administracją zdecentralizowaną ukazuje jego charakter represyjny (następczy). Nie znaczy to, że środki nadzoru w decentralizacji mają wyłącznie taki charakter. Do prewencyjnych środków należą bowiem wymienione: zatwierdzenie, zaopiniowanie czy uzgodnienie. Podstawowa kategoria środków nadzoru w decentralizacji ma jednak charakter weryfikacyjny. Zapewnia to nadzorowanemu swobodę w podejmowaniu rozstrzygnięć w granicach prawnie wyznaczonych. Celem środków nadzoru o charakterze weryfikacyjnym nie jest bowiem uprzednie wskazanie kształtu tych rozstrzygnięć lub ich kierunku, ale wyeliminowanie z obrotu prawnego rozstrzygnięć naruszających prawo. Organ nadzorczy powinien więc wkraczać dopiero w przypadku naruszenia prawa. Środki nadzoru prewencyjnego, których istota polega na wyrażeniu woli przez organ nadzoru przed wejściem aktu nadzorowanego do obrotu prawnego, ograniczają nadmiernie samodzielność prawną. Takie środki nadzoru w administracji zdecentralizowanej występują więc wyjątkowo.

Poza władczymi środkami nadzoru w literaturze administracyjnoprawnej wyróżniana jest jeszcze jedna kategoria środków nadzoru, a mianowicie informacyjno-doradcze. Są to tzw. łagodne (słabsze) środki nadzoru, przejawiające się w formie doradztwa lub pomocy na rzecz nadzorowanych, porad, konferencji, szkoleń, przygotowywania i udostępniania materiałów informacyjnych, upowszechniania przez organy nadzoru pozytywnych wzorców w nadzorowanej administracji. Stosowanie tych form ma na celu zapobieganie działaniom podmiotów nadzorowanych niezgodnych z prawem. Wiąże się z tym możliwość unikania bądź ograniczania późniejszej władczej aktywności nadzorczej. Środki te mają zatem do spełnienia w założeniu cele prewencyjne. Przyjmuje się, że nawet nieuregulowane prawnie, nie są nielegalne. Nie mają bowiem charakteru obowiązkowego i nie mogą naruszać samodzielności prawnej podmiotów nadzorowanych.

Należy teraz zbadać, jak przedstawione założenia modelowe są realizowane w odniesieniu do uczelni publicznych.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym⁸ uczelnia jest szkołą prowadzącą studia wyższe i badania naukowe, utworzoną w sposób określony w ustawie. Uczelnie dzielą się na publiczne – utworzone przez państwo

⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 572, dalej też: ustawa lub u.p.s.w.

reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji publicznej, oraz niepubliczne – utworzone przez osobę fizyczną albo osobę prawną niebędącą państwową ani samorządową osobą prawną.

Istotne znaczenie dla określenia pozycji prawnej uczelni ma regulacja zawarta w art. 4 ustawy. Przepis ten stanowi, że uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w ustawie (ust. 1). Jest to rozwinięcie regulacji art. 70 ust. 5 Konstytucji, według którego zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie. Uczelnie kierują się zasadami wolności nauczania, badań naukowych i twórczości artystycznej (ust. 2). W tym przedmiocie ustawa nawiązuje też do regulacji konstytucyjnej przyjmującej w art. 73, że każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania i wolność korzystania z dóbr kultury.

Uczelnie są przez ustawę usytuowane w narodowym systemie edukacji i nauki z ich misją odkrywania i przekazywania prawdy poprzez prowadzenie badań i kształcenie studentów (art. 4 ust. 3). Uczelnie współpracują z otoczeniem społeczno-gospodarczym, w szczególności w zakresie prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz podmiotów gospodarczych, w wyodrębnionych formach działalności, w tym w drodze utworzenia spółki celowej, o której mowa w art. 86a, a także przez udział przedstawicieli pracodawców w opracowywaniu programów kształcenia i w procesie dydaktycznym (ust. 4). Ustawa przyjmuje, że organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego podejmują decyzje dotyczące uczelni tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach (ust. 5). Odrębność prawna uczelni jest określona w art. 12 ustawy, który stanowi, że uczelnia ma osobowość prawną.

Usytuowanie uczelni publicznych w ramach działów administracji rządowej przesądza o tym, że są one organizacyjnie podporządkowane ministrom kierującym tymi działami, a uczelnie wymienione w art. 33 ust. 2 u.p.s.w., także funkcjonalnie ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego w ustawowo ustalonym zakresie. Brak jest zatem podstaw prawnych do wyrażania poglądu, że „szkoły wyższe i ich organy nie są ani organizacyjnie, ani też funkcjonalnie podporządkowane żadnemu organowi administracji publicznej. Wynika to z konstytucyjnie, a także ustawowo gwarantowanej autonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji RP, art. 4 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym). Uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania, [...] na zasadach określonych w ustawie”⁹. Autonomia uczelni deklarowana w Konstytucji i w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym służy w istocie podkreśleniu ich samodzielności prawnej w ramach ustaw, czyli ich pozycji zdecentralizowanej.

⁹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 lutego 2012 r., I OSK 2207/11, LEX nr 1126277.

Podmiot o pozycji autonomicznej ma szerzej zakreśloną samodzielność prawną, obejmującą zagwarantowane konstytucyjnie kompetencje do stanowienia prawa rangi ustawowej. Uczelnie publiczne niewątpliwie takich kompetencji nie mają. Można przyjąć, że uczelnia publiczna jest podmiotem zdecentralizowanym zorganizowanym w formie zakładu administracyjnego z rozbudowanymi elementami korporacyjnymi.

W nadzorze nad uczelniami publicznymi nie obowiązuje zasada jedności nadzoru. Jej istota polega na tym, że w systemie nadzoru może być usytuowanych wiele organów nadzoru, ale tylko jeden z nich jest wyposażony w środki nadzoru o charakterze władczym. Pozostałe organy dysponują kompetencjami kontrolnymi i tzw. słabszymi środkami nadzoru, mającymi charakter niewładczy. W sytuacji wykrycia naruszenia prawa uzasadniającego władcze wkroczenie nadzorcze, organy takie zwracają się o podjęcie ingerencji nadzorczej do organu nadzoru dysponującego władztwem. Nadzór nad uczelniami polskimi sprawowany jest przez kilku ministrów kierujących działami administracji rządowej, w których usytuowane są uczelnie publiczne. Ustawa wymienia tych ministrów w art. 2 ust. 1, dokonując klasyfikacji uczelni i ich podległości nadzorczej. Stosownie do tego uczelnia wojskowa jest nadzorowana przez ministra obrony narodowej (pkt 24); uczelnia służb państwowych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (pkt 25); uczelnia artystyczna przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (pkt 26); uczelnia medyczna przez ministra właściwego do spraw zdrowia (pkt 27); uczelnia morska przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej (pkt 28), pozostałe uczelnie przez właściwego do spraw szkolnictwa wyższego.

W taki sposób ustawa odwołuje się do klasyfikacji ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁰. Według art. 26 ust. 1 tej ustawy dział szkolnictwo wyższe obejmuje sprawy szkolnictwa wyższego, w tym określone w odrębnych przepisach sprawy nadzoru nad szkołami wyższymi oraz sprawy finansowania nauki w szkołach wyższych. Wynika z tego, że minister właściwy dla tego działu administracji rządowej poza kompetencjami obejmującymi kierowany dział jest także, na podstawie odrębnych przepisów, właściwy przedmiotowo w sprawach szkolnictwa wyższego, w tym nadzoru, wobec uczelni podległych innym ministrom.

Do tego podziału nawiązuje art. 33 ust. 2 u.p.s.w., przyznając poszczególnym ministrom uprawnienia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego w zakresie nadzoru, określone w art. 33 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego sprawuje nadzór nad zgodnością działań uczelni z przepisami prawa i statutem oraz z treścią udzielonego pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, a także nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych. Minister

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 743.

właściwy do spraw szkolnictwa wyższego może żądać informacji i wyjaśnień od organów uczelni, a także dokonywać kontroli działalności uczelni. Wynika z tego, że ustawa przyjmuje szeroką koncepcję nadzoru, łącznie z kontrolą¹¹, która zgodnie z art. 34 ust. 1 obejmuje badanie zgodności działania organów uczelni z przepisami prawa, statutem oraz uzyskanymi uprawnieniami, a w przypadku uczelni niepublicznej również z treścią udzielonego pozwolenia na jej utworzenie, a także prawidłowości wydatkowania środków publicznych. Przedmiotem kontroli może być również badanie warunków realizacji procesu dydaktycznego. Protokół może zawierać wnioski i zalecenia pokontrolne (ust. 1a).

Szczególną pozycję zajmują publiczne uczelnie teologiczne i wydziały teologiczne uczelni publicznych, które w zakresie określonym przez umowę międzynarodową zawartą ze Stolicą Apostolską oraz ustawy regulującej stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi oraz przez statuty tych uczelni, są nadzorowane także przez władze kościołów i związków wyznaniowych (art. 33 ust. 3). Materia ta z uwagi na jej specyfikę wykracza poza zakres niniejszego opracowania¹².

Katalog środków nadzorczych otwierają uregulowane w art. 35 ustawy obowiązki informowania, spoczywające na rektorze uczelni (bądź na organie zarządzającym związku uczelni), który przedstawia ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego lub właściwemu ministrowi (w odniesieniu do uczelni wojskowych, służb państwowych, artystycznych, medycznych oraz morskich) wskazanemu w art. 33 ust. 2 u.p.s.w.:

- 1) w terminie do dnia 15 października roku następującego po roku sprawozdawczym roczne sprawozdanie z działalności uczelni wraz z informacją dotyczącą obsady kadrowej na prowadzonych kierunkach studiów;
- 2) w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku sprawozdawczym sprawozdanie z wykonania planu rzeczowo-finansowego;
- 3) w terminie miesiąca od podjęcia uchwały właściwych organów uczelni w sprawach: przyjęcia lub zmiany statutu, uruchomienia lub zniesienia kierunku studiów wraz z informacją o obsadzie kadrowej na prowadzonych kierunkach studiów, utworzenia zamiejscowej jednostki organizacyjnej wraz z informacją o bazie materialnej i obsadzie kadrowej tej jednostki, przyjęcia lub zmiany regulaminu studiów lub regulaminu studiów doktoranckich oraz zasad i trybu przyjmowania na studia i studia doktoranckie wraz z uchwałami odpowiednio uczelnianego organu uchwałodawczego samorządu studenckiego podjętymi na podstawie art. 161 ust. 2 lub uczelnianego organu uchwałodawczego samorządu doktorantów podjętymi na podstawie art. 161 ust. 2 w zw. z art. 196 ust. 2 ustawy.

¹¹ Z tym związany jest obowiązek informowania w postaci sprawozdań, określony w art. 35 u.p.s.w.

¹² Zob. także art. 36 ust. 3 u.p.s.w.

Rektorzy lub organy uczelni bądź związków uczelni podległych innym ministrom przekazują dane określone w art. 35 ust. 1 i 2 oraz ust. 3 pkt 2 i 3 także ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego. Sprawozdania te są sporządzane według wzorów ustalonych w drodze rozporządzenia wydanego przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego w porozumieniu z ministrami określonymi w art. 33 ust. 2 u.p.s.w., z uwzględnieniem celów polityki rozwoju nauki i szkolnictwa wyższego (art. 35 ust. 7 u.p.s.w.).

Katalog środków nadzoru obejmuje stwierdzenie nieważności. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego lub ministrowie określani w art. 33 ust. 2 u.p.s.w. (art. 36 ust. 2 u.p.s.w.), w przypadku stwierdzenia niezgodności z przepisami prawa lub statutem uczelni uchwały organu kolegialnego uczelni lub decyzji rektora uczelni (z wyłączeniem decyzji administracyjnej), nie później niż w terminie dwóch miesięcy od otrzymania uchwały lub decyzji, stwierdzają ich nieważność. Na rozstrzygnięcie ministra w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub decyzji uczelni służy skarga do sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia. W takim postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji z zakresu administracji publicznej.

Kolejny środek nadzoru jest stosowany w przypadku stwierdzenia, że uczelnia organizuje lub prowadzi kształcenie prowadzące do wydania dyplomu ukończenia studiów wyższych bez pozwolenia lub bez wymaganych uprawnień, o których jest mowa w ustawie. W takiej sytuacji minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego nakazuje uczelni zaprzestanie prowadzenia studiów. Decyzji w tej sprawie nadany jest rygor natychmiastowej wykonalności (art. 37a ust. 1)¹³. Jeżeli stwierdzono, że uczelnia utworzyła jednostkę organizacyjną niezgodnie z przepisami ustawy, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego nakazuje likwidację tej jednostki. Decyzji w sprawie zaprzestania prowadzenia studiów nadany jest rygor natychmiastowej wykonalności (ust. 3).

Omówione kompetencje ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego w odniesieniu do uczelni: wojskowych, służb państwowych, artystycznych, medycznych oraz morskich, wykonują odpowiednio ministrowie wskazani w art. 33 ust. 2 w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego.

Nadzór obejmuje także środki personalne. Zgodnie z art. 38 ust. 1–4 ustawy minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego może wystąpić do senatu uczelni z wnioskiem o odwołanie rektora w przypadku stwierdzenia istotnych naruszeń przez rektora przepisów prawa lub statutu. Senat po zaopiniowaniu wniosku przekazuje go organowi właściwemu do odwołania rektora. Taki wniosek powinien być rozpatrzony w terminie

¹³ Ustawa przewiduje za powyższą nielegalną działalność pozanadzorczą odpowiedzialność rektora według zasad określonych dla funkcjonariuszy publicznych (art. 37a ust. 2).

trzydziestu dni od jego złożenia. Do czasu rozpatrzenia wniosku minister może zawiesić rektora w pełnieniu funkcji (art. 38 ust. 3). Zostaje on zawieszony w pełnieniu funkcji z mocy prawa, gdy toczy się przeciwko niemu postępowanie karne z oskarżenia publicznego. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej też: NSA) uznał, że zawieszenie rektora w pełnieniu funkcji następuje w formie decyzji administracyjnej¹⁴. Przyjmując to stanowisko, należałoby uznać, że nadzór może być sprawowany w formie decyzji administracyjnej. Trzeba jednak podkreślić, że podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego jest przepis prawa ustrojowego, a zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego podstawą prawną decyzji administracyjnej jest przepis prawa materialnego. Biorąc zatem pod uwagę, że art. 38 u.p.s.w. zawarty jest w rozdziale 3. *Nadzór nad uczelniami*, zawierającym przepisy ustrojowe, stanowisko NSA budzi uzasadnione wątpliwości.

W przypadku rażącego naruszenia prawa przez rektora minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego może odwołać go po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz odpowiednio Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich albo Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich i wyznaczyć termin do powołania rektora w trybie określonym w statucie uczelni (art. 38 ust. 5 u.p.s.w.). Według orzecznictwa sądownoadministracyjnego odwołanie rektora jest dokonywane w formie decyzji administracyjnej¹⁵. Powstaje jednak pytanie, czy wyznaczenie terminu jest elementem takiej decyzji, a jeżeli nie jest, to czy ma być wydane w formie rozstrzygnięcia nadzorczego, czy także w formie decyzji administracyjnej.

Tak jak w przypadku innych środków nadzoru, ustawa w art. 38 ust. 6 przyjmuje, że uprawnienia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego określone w ust. 1, 3 i 5 tego przepisu w odniesieniu do uczelni wojskowych, służb państwowych, artystycznych, medycznych oraz morskich wykonują odpowiednio ministrowie wskazani w art. 33 ust. 2¹⁶.

W konkluzji można przyjąć, że powołane ustawowe przepisy nadzorcze określają:

- 1) zakres podmiotowy nadzoru realizowanego przez właściwych ministrów,
- 2) zakres przedmiotowy nadzoru,
- 3) środki nadzoru,
- 4) elementy procedury nadzorczej.

Podstawy prawne nadzoru sprawowanego nad uczelniami publicznymi budzą zastrzeżenia. Jak ustalono, decentralizacja jest samodzielnością podmiotów (organów)

¹⁴ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2012 r., I OSK 2207/11, LEX nr 1126277.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 czerwca 2011 r., II SA/Wa 40/11, LEX nr 993985.

¹⁶ Według art. 39 u.p.s.w. przepisy art. 33, art. 34, art. 36 ust. 1, art. 37 oraz art. 38 stosuje się odpowiednio do związku uczelni.

administrujących w granicach prawa ustawowego. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym zawiera natomiast ponad 50 upoważnień do wydawania rozporządzeń, skierowanych przede wszystkim do ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, a także do innych właściwych ministrów, regulujących istotne sprawy z zakresu organizacji i funkcjonowania uczelni publicznych. W taki sposób organy nadzoru nadzorują nie tylko przestrzeganie regulacji ustawowej, ale także stanowią własną regulację prawną i nadzorują jej przestrzeganie. W niektórych przypadkach ministrowie rozwijają regulację zawartą w rozporządzeniach także w trybie wykraczającym poza konstytucyjny system powszechnie obowiązujących źródeł prawa administracyjnego, stosując nie tylko formę zarządzenia, ale także różnego rodzaju akty kierownictwa wewnętrznego, charakterystyczne dla administracji scentralizowanej.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały senatu czy rektora jest niezgodność z przepisami szeroko pojętego prawa lub statutem uczelni. Rażące naruszenie prawa jest jedynie wymogiem odwołania rektora, a istotne naruszenie prawa jest wymogiem złożenia wniosku o odwołanie rektora. Taka konstrukcja norm nadzorczych daje organom nadzoru możliwość daleko idącej ingerencji w sprawy szkolnictwa wyższego. Przykładowo można wskazać, że w przepisach nadzorczych nad podmiotami samorządowymi takim wymogiem jest co do zasady istotne bądź rażące naruszenie prawa i to ustawowego, co znacznie zacieśnia obszar możliwej ingerencji nadzorczej.

Należy zwrócić uwagę na regulację zakresu sądowej kontroli nadzoru. Ustawa przewiduje tylko *expressis verbis* skargę do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały senatu czy decyzji rektora. Dopuszczalność takiej skargi wobec pozostałych rozstrzygnięć nadzorczych budzi natomiast wątpliwości. Rozstrzygnięciem je orzecznictwo sądownoadministracyjne. Aby zapewnić kontrolę sądową rozstrzygnięć personalnych organów nadzoru w orzecznictwie tym przyjęto, że są one wydawane w formie decyzji administracyjnej, z uwagi na brak organu wyższego stopnia podlegającej ponownemu rozpatrzeniu przez ministra, a następnie kontroli sądowej. Takie ujęcie ochrony prawnej sprawia, że nadaje się jej charakter materialnoprawny. Wyłącza to wszakże ten obszar ingerencji ministra z zakresu nadzoru. Przedmiotem ochrony staje się bowiem w tym przypadku nie tyle samodzielność prawna uczelni, ile ochrona osoby pełniącej funkcję rektora¹⁷. Prowadzi to do zacierania granicy między nadzorem a innymi mechanizmami prawnymi oddziaływania właściwego ministra na uczelnie publiczne.

¹⁷ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lutego 2013 r., II SA/Wa 1600/12, LEX nr 1323779; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 września 2013 r., I OSK 1377/13, LEX nr 1391698.

Dla pełności obrazu należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden problem, choć wykracza on poza materię administracyjnoprawną. Na jego znaczenie zwracał uwagę J. Starościek, gdy pisał: „Mówiąc o prawnych formach nadzoru nad organami zdecentralizowanymi, jako o formach kierowania przez państwo ich działalnością, nie można pominąć kwestii, że kierowanie w praktyce odbywa się nie tyle w drodze używania prawnych środków nadzoru, ile środkami ekonomicznymi”¹⁸.

Ministrowie będący dysponentami krajowych finansowych środków budżetowych oraz środków z funduszy europejskich przekazują je uczelniom w formie dotacji podmiotowych i przedmiotowych. Podstawy ustawowe tych działań są sformułowane ogólnikowo. Szczegółowe zasady są uregulowane w rozporządzeniach wydanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego zawartych w art. 95, 96 i 9a u.p.s.w.

Podobna sytuacja występuje w zakresie dystrybucji środków publicznych przeznaczonych na finansowanie badań naukowych, których beneficjentkami są uczelnie publiczne. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki¹⁹ zawiera 17 upoważnień do wydania rozporządzeń przez ministra właściwego do spraw nauki. Kategorie uczelni, stanowiąca jeden z istotnych parametrów ich finansowania, jest dokonywana przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych – organ o charakterze opiniodawczo-doradczym, osobowo i kompetencyjnie w pełni zależny od ministra właściwego do spraw nauki²⁰. Jest powoływany przez tego ministra w trybie określonym w ustawie o zasadach finansowania nauki. Poza swobodnym ustalaniem składu osobowego i przewodniczącego tego organu minister w drodze zarządzenia, a więc aktu obowiązującego wewnątrz, wydaje regulamin działania Komitetu, określając jego tryb działania, wyboru komisji i przewodniczących komisji, a także sposób organizowania posiedzeń oraz przygotowywania dokumentów i opinii, mając na uwadze rodzaj i zakres zadań Komitetu oraz konieczność zapewnienia ich realizacji²¹.

Konstrukcja nadzorczych ustawowych norm prawnych i szeroka możliwość ustalania w trybie rozporządzeń podstaw prawnych transferu środków finansowych ministrowi kierującemu dwoma działami administracji rządowej: szkolnictwo wyższe i nauka, będącemu jednocześnie organem nadzoru i organem mającym władztwo finansowe, dają szeroką możliwość swobodnego działania, wyłączonego w przeważającym zakresie spod kontroli sądowej. W tych relacjach uczelnie tylko wyjątkowo mają pozycję roszczeniową. W świetle tych ustaleń teza o autonomii uczelni publicznych jest nie do przyjęcia, a ich pozycja zdecentralizowana jest ograniczona.

¹⁸ J. Starościek, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 74.

¹⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 96, poz. 615, dalej też: u.f.n.

²⁰ Art. 36 i n. u.f.n.

²¹ Art. 49 u.f.n.

