



Kalisz, 1 września 2026 roku

NZZP.PW.17.2026

Uniwersytet Kaliski
im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego
KANCELARIA OGÓLNA
Wpłynęło dnia: 1.09.2026
Skierowano dnia: 3.09
FPO 8443/2026

Senat Uniwersytetu Kaliskiego
im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego
za pośrednictwem
prof. dr. hab. n. med. i n. o zdr. Andrzeja Wojtyły
Przewodniczącego Senatu Uniwersytetu Kaliskiego
im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego

Rada Uczelni Uniwersytetu Kaliskiego
im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego
za pośrednictwem
mgr. Józefa Jamrozika
Przewodniczącego Rady Uczelni
Uniwersytetu Kaliskiego
im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego

Szanowny Panie Przewodniczący Senatu,
Szanowny Panie Przewodniczący Rady Uczelni,

w ramach przysługującego głosu doradczego przekazuję w załączeniu opinię prawną dotyczącą interpretacji art. 418 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1571) oraz działań Uniwersytetu Kaliskiego im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w związku z procedowaniem programu naprawczego.

Jej podstawowym celem jest wsparcie działań, podejmowanych w związku z obecną sytuacją finansową Uczelni. Dlatego otwarta i merytoryczna dyskusja na forum obu organów jest istotna z punktu widzenia właściwej oceny sytuacji Uczelni oraz wypracowania rozwiązań służących jej stabilności finansowej oraz dalszemu rozwojowi.

Z wyrazami szacunku

Przewodniczący
NZZP UNIwersytetu KAliskiego

Andrzej Kwiatkowski

Opinia prawna

w sprawie interpretacji art. 418 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1571) oraz działań Uniwersytetu Kaliskiego im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w związku z procedowaniem programu naprawczego.

Podstawy opracowania

1. Informacje uzyskane podczas posiedzenia Rady Uczelni Uniwersytetu Kaliskiego im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego z 26 czerwca 2026 roku;
2. Ustalenia Zarządu Niezależnego Związku Zawodowego Pracowników Uniwersytetu Kaliskiego im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego.
3. Akty prawne:
 - a) ustawa z dnia 20 lipca 2018 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1571) – dalej: ustawa PSWN;
 - b) Statut Uniwersytetu Kaliskiego im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego.
4. Literatura przedmiotu z zakresu nauki prawa konstytucyjnego i administracyjnego, w tym głównie: „Rady Uczelni: regulacje i dobre praktyki”, redakcja naukowa: Jerzy Woźnicki, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Warszawa-Toruń 2021.

Okoliczności faktyczne, co do których powstały wątpliwości prawne

1. W trakcie przygotowań Uniwersytetu Kaliskiego do opracowania i wdrożenia programu naprawczego, pojawiła się różnica zdań między Radą Uczelni a związkiem zawodowym dotycząca sposobu rozumienia art. 418 ustawy PSWN.
2. Według stanowiska reprezentowanego przez Radę Uczelni Uniwersytetu Kaliskiego – na jej posiedzeniu w dniu 26 czerwca 2026 roku i wyrażonego przez jej Przewodniczącego – jest ona władna do prowadzenia programu naprawczego w takiej formie jaką uzna za słuszną. Na takie działania pozwala autonomia Uczelni przyznana Konstytucją RP i ustawa PSWN. Stanowisko to jest poparte wytycznymi zawartymi w pracach naukowych, opiniami prawników oraz danymi opracowań internetowych.
3. Związek zawodowy uważa natomiast, że za prowadzenie programu naprawczego odpowiada rada uczelni, a sposób jego prowadzenia powinien wynikać wyłącznie z przepisów ustawy. Inne formy (poza art. 418 ustawy PSWN), podane przez jej Przewodniczącego na wyżej wskazanym posiedzeniu, nie mogą być uznane za źródła

prawa. Nie wskazano bowiem konkretnych tytułów opracowań ani ich nazwisk autorów, co uniemożliwia ocenę ich treści i znaczenia prawnego.

Stan prawny

1. Art. 418 ust. 1 ustawy PSWN brzmi: „*Uczelnia publiczna, w której suma strat netto w okresie nie dłuższym niż 5 ostatnich lat przekracza 20% kwoty subwencji oraz dotacji otrzymanych w roku poprzedzającym bieżący rok budżetowy ze środków finansowych, o których mowa w art. 365 pkt 1 lit. a–c, pkt 2 lit. a–d, pkt 5 i 6, opracowuje program naprawczy.*”
2. Art. 418 ust. 3 ustawy PSWN brzmi: „*Rada uczelni uchwała program naprawczy ze szczegółowym harmonogramem wdrażania i przedkłada go ministrowi w terminie 6 miesięcy od dnia stwierdzenia straty, o której mowa w ust. 1. Za dzień stwierdzenia straty przyjmuje się dzień zatwierdzenia sprawozdania finansowego przez radę uczelni.*”
3. Art. 418 ust. 4 ustawy PSWN brzmi: „*Za realizację programu naprawczego odpowiada rektor.*”

Określenie właściwego znaczenia i zakresu tekstu prawnego

Z punktu widzenia językowych (ale także systemowych) dyrektyw wykładni analiza zawartego w art. 418 ust. 1 ustawy PSWN zwrot: „*Uczelnia publiczna (...) opracowuje program naprawczy*” nie budzi wątpliwości co do określenia zakresów kompetencyjnych organów uczelnianych. Według Słownika Języka Polskiego PWN¹ termin:

- 1) „*opracowuje*” oznacza m.in. „*pracowanie nad czymś, nadaniem temu określonej formy*”;
- 2) „*opracowanie*” oznacza „*rozprawa, praca, poświęcona jakiemuś zagadnieniu lub czyjejś działalności*”.

Ustalenia rzeczywistego znaczenia powyższego fragmentu przepisu prawnego, jego związku treściowego z innymi ustępami art. 418 ustawy PSWN i wskazanie określonej normy postępowania, muszą być uzupełnione o dane zawarte w źródłach niezorganizowanych prawa administracyjnego.

Dlatego określenie kompetencji rady uczelni i rektora na etapie opracowywania programu naprawczego wymaga uwzględnienia zasad celowości i słuszności. W art. 418, ust. 4 ustawy PSWN jest zwrot: „*Za realizację programu naprawczego odpowiada rektor.*” Nie ma innego, np. o treści: „*Za przygotowanie programu naprawczego odpowiada rektor.*” Ustawodawca zamierzał zwrócić uwagę na oddzielenie funkcji realizacyjnych i wykonawczych od innych, w powiązaniu z dotychczasową działalnością uczelni i wyływającymi stąd konsekwencjami. Przecież to głównie rektor jest odpowiedzialny za stan kryzysowy, który może mieć charakter nie tylko finansowy, ale także strukturalny, dotyczący okoliczności podejmowania decyzji

¹ Źródło: [Słownik Języka Polskiego PWN](#).

strategicznych, ustroju uczelni, zasad funkcjonowania administracji itd. Czy w tej sytuacji będzie mu zależało na postawieniu zobiektywizowanej diagnozy i powołaniu np. ekspertów? Ustawodawca podkreślił także wagę wyróżnienia różnych etapów prowadzenia programu naprawczego i – co najważniejsze – poprzez inne zapisy, zawarte w art. 418 ustawy PSWN, wskazana została dominująca rola i ranga rady uczelni w jego przygotowaniu, uchwaleniu i prowadzeniu.

W świetle językowych (także systemowych) dyrektyw wykładni art. 418 ust. 3 i 4 ustawy PSWN, kompetencja rady uczelni jest określona jako wyłączna. Uchwala program naprawczy, a ów obowiązek jest powiązany z szeregiem innych jej działań, które obejmują kontrolę i nadzór nad gospodarką finansową uczelni. Jej odpowiedzialność rozpoczyna się już w momencie stwierdzenia narastającej straty na podstawie zatwierdzonego przez nią sprawozdania finansowego. Zgodnie z regułami semantycznymi (znaczeniowymi) polskiego języka powszechnego, czasownik: „uchwalać”, według Słownika Języka Polskiego² ma różne znaczenia, które podkreślają aktywną, niezastępowalną przez żaden inny organ rolę danego organu, podejmującego tą czynność prawną: uchwalić coś bez sprzeciwu, uchwalić i wprowadzić w życie, przygotować i uchwalić, sporządzić i uchwalić itd.

Uchwalenie programu naprawczego znajduje się na pewnym etapie złożonych, dynamicznie następujących działań rady uczelni. Obejmują jego przygotowanie, sporządzenie i uchwalenie, a także szereg innych czynności, które są uregulowane postanowieniami art. 418 ust. 6 i 7 ustawy PSWN. Zasadnym punktem wyjścia dla ich rozumienia jest właściwe ujęcie autonomii uczelni. Autonomia (autos nomos) oznacza szeroko rozumianą samodzielność jej działania: zadaniową, kompetencyjną, finansową, organizacyjną itd. W żadnej mierze nie jest ona wyrazem jakiejś samowoli, nieograniczonej niczym „wolności” działania jej organów.

Ogranicza ją prawo, jego wartości i zasady. Oznacza to, że organy uczelni, występując w jej imieniu, dysponują władztwem zakładowym, będącym częścią tzw. władzy państwowej (np. „Prawo administracyjne pod red. Marka Wierzbickiego”, wyd. II zmienione, Wydawnictwo Prawnicze PWN 2000, s. 126-127). Z władzą tą związany jest m.in. szczególny obowiązek przestrzegania ustalonej przez stulecia **legalności działania**. Organy uczelniane, jak i podległa im administracja mogą działać **tylko w granicach prawa (art. 2 i 7 Konstytucji z 1997 r.)**. Natomiast tam, gdzie działalność następuje w formach władczych (uchwalenia programu naprawczego) także **na podstawie przepisów prawa**.

Gdyby uczelnie prowadziły program naprawczy według własnego uznania, mielibyśmy do czynienia z chaosem organizacyjnym i prawnym, wyborem takich instrumentów prawych jakie są wygodne dla interesów grupy rządzącej uczelnią. Takie działania powodowałyby niepewność prawną, prowadzenie danych czynności faktycznych i prawnych w sposób nieuregulowany prawem i pozostających poza wszelką kontrolą instytucjonalną i społeczną. Można więc sobie wyobrazić realizację innych celów przy okazji prowadzenia programu naprawczego, np. związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa prawnego i ekonomicznego

² Źródło: [Słownik Języka Polskiego PWN](#).

osób, odpowiedzialnych za kryzys finansowy. Możliwe były działania połączone z czasem kadencji władz uczelnianych, a nie koniecznością zapewnienia bezpiecznego horyzontu ekonomicznego dla uczelni w dalszej perspektywie.

Zawarty w art. 418 ust. 3 ustawy PSWN zwrot: „*Rada uczelni uchwała program naprawczy ze szczególnym harmonogramem wdrażania*” ma ogromne znaczenie dla ujęcia jej wieloetapowych prac:

- 1) etap I obejmuje stadium inspiracji prawodawczej i jest precyzyjnie określony w art. 418 ust. 3 ustawy PSWN: konieczność uchwalenia programu naprawczego wynika po prostu z wielkości straty finansowej;
- 2) etap II – jego przygotowanie, tzn. zebranie informacji do projektu, faza opracowania tekstu, konsultacje, sondaż opinii, kontrola prawna itd.;
- 3) etap III – wniesienie projektu pod obrady, prowadzenie debaty, wnioski, głos związku zawodowego itd.;
- 4) etap IV – głosowanie.

Także w świetle systemowych reguł wykładni analiza art. 418 ustawy PSWN aktywna i wyłączna rola rady uczelni w sferze przygotowania, sporządzenia i uchwalenia programu naprawczego nie budzi żadnych wątpliwości. Ustawa PSWN wyróżnia tutaj m.in. następujące etapy jej działania: powiązany z programem naprawczym etap monitorowania gospodarki finansowej uczelni i zarządzania nią (art. 18, ust. 1 pkt 3 i ustawy PSWN), zatwierdzania sprawozdania z wykonania planu rzeczowo-finansowego i sprawozdania finansowego (art. 18, ust. 2 ustawy PSWN), przedkładania go ministrowi w terminie 6 miesięcy od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego zatwierdzającego stratę, skutkująca jego wprowadzeniem (art. 418, ust. 3 ustawy PSWN), przedkładanie ministrowi rocznego sprawozdania z wykonania programu naprawczego wraz ze sprawozdaniem z wykonania planu rzeczowo-finansowego (art. 418, ust. 6 ustawy PSWN), uchwalenie aktualizacji programu naprawczego (art. 418, ust. 7 ustawy PSWN).

Określenie celów prowadzenia programu naprawczego towarzyszy wskazanie w art. 418, ust. 2 ustawy PSWN, że związany z tym proces obejmuje szereg złożonych działań. Nie wdając się w szersze analizy języka prawniczego i prawnego, należy zwrócić uwagę na następujące najważniejsze kwestie z tym związane. Jeśli program naprawczy obejmuje „działania”, to oznacza, że muszą być one prowadzone także zgodnie z regułami wypracowanymi w naukach administratywistycznych. Ponieważ jedne z nich wykonuje rada uczelni (realizacyjne) – służby, podległ rektorowi – niezbędne jest oddzielenie (także instytucjonalne) wykonawstwa od kontroli i nadzoru. Kwestie te są jasno określone w świetle językowych i systemowych reguł wykładni przepisów art. 418, ust. 4 i 5, ustawy PSWN. Rektor jest organem odpowiedzialnym tylko za jego realizację i składa radzie uczelni sprawozdania z wykonania nałożonych przez nią czynności.

Nieoddzielenie poszczególnych wskazanych powyżej etapów działań „opracowania” i uchwalenia” programu naprawczego (art. 418, ust. 1, 2 i 3 ustawy PSWN) mogłoby

powodować ogromne trudności w realizacji kompetencji rady uczelni, określonej w art. 418, ust. 7 i 8 ustawy PSWN.

Pomijając inne aspekty analityczne wskazanych wyżej dyrektyw wykładni, warto (i trzeba) zarysować kontekst dyrektyw celowościowych. Wystarczy go umiejscowić w sferze dwóch fundamentalnych pytań:

- 1) czy racjonalny prawodawca (przy całej umowności i złożoności znaczenia tego słowa) zamierzał połączyć te wszystkie funkcje przygotowawcze, wykonawcze, kontrolne i nadzorcze prowadzenia programu naprawczego w rękach jednego organu, jak uczyniła to Rada Uczelni Uniwersytetu Kaliskiego poprzez włączenie swojego członka do prac Zespołu, powołanego przez Rektora Uniwersytetu Kaliskiego?
- 2) czy – łącząc wszystkie funkcje w rękach jednego organu – racjonalny prawodawca chciał usankcjonować taki stan faktyczny, w którym jego wyjaśnienie może się wiązać z nieobiektywnym i nietransparentnym wyjaśnieniem natury strat finansowych, związanej z tym odpowiedzialności konkretnych osób, niewłaściwym postawieniem diagnozy, co może utrudnić lub uniemożliwić zaplanowanie działań sanacyjnych?

Jest oczywiste, że na tak postawione pytania należy odpowiedzieć przecząco. Odpowiedź twierdząca byłaby zaprzeczeniem założenia racjonalności prakseologicznej prawodawcy, zanegowanie osiągnięć nauk administratywistycznych i orzecznictwa.

Ujęcie doktrynalne – wybrana charakterystyka

Nie ulega wątpliwości, że na gruncie ustawy PSWN nie rozstrzygnięto wielu dylematów o charakterze ustrojowym i funkcjonalnym, odnoszącym się do statusu rady uczelni (tak samo uważa J. Woźnicki: „Rady uczelni...” op. cit. s. 41-42). Wątpliwości z tym związane eliminują zasady i wartości prawa konstytucyjnego i administracyjnego, tworząc mocno podbudowane konstrukcje ustrojowo-prawną dwóch organów uczelnianych, działających w szczególnie znaczącej sytuacji zagrożenia ekonomicznego. Są one gwarancją tego, że rada uczelni, zarówno w trakcie prowadzenia programu naprawczego jak i wykonania innych zadań, **musi mieć zagwarantowaną niezależność działania wobec innych organów**. Nie może „ulegać pokusie podporządkowanie treści swych decyzji i opinii oczekiwaniom rektora czy senatu albo koterii lub grup nieformalnych”³. Niezależność rady uczelni wiąże się z inną ważną zasadą prawa administracyjnego: **legalności (praworządności)**, która wręcz zakazuje dokonywać wszelkich czynności delegacyjnych w obrębie przyznanych kompetencji.

Jak słusznie zauważa J. Woźnicki: „Przepisy nie określają, czy rada może wykonywać którekolwiek ze swoich zadań poprzez delegowanie do takiego wykonania swojego członka – oznacza to, że rada winna działać *in corpore*. Gdyby prawodawca chciał umożliwić wykonywanie zadania rady przez członka rady wprowadziłby stosowny przepis, analogicznie do art. 219 § 5 k.s.h.”⁴ Konkluduje on dalej, że jeśli członkowie rady uczelni nie mogą

³ Ibidem, s. 43

⁴ Ibidem, s. 17

prezentować własnych opinii i „działać wyłącznie na podstawie własnego rozeznania”⁵, gdyż np. nie ma ich pośród ekonomistów czy fachowców innych, ważnych w danej sprawie dziedzin, winni posługiwać się wiedzą ekspercką innych osób, doradców organów uczelni itd. „Ich zadania miałyby charakter doradczy, opiniodawczy i konsultacyjny.”⁶

Konkluzje

- 1) Wśród zadań rady uczelni są takie, które mają charakter kompetencji „twardych” i do nich należy uchwalenie programu naprawczego;
- 2) Decyzja Rady Uczelni Uniwersytetu Kaliskiego o powierzenie jej członkowi funkcji kierowania zespołem, powołanym przez Rektora Uniwersytetu Kaliskiego, narusza postanowienia art. 418 ustawy PSWN. Jego włączenie w struktury hierarchiczne podporządkowanie Rektorowi uniemożliwia oddzielenie czynności wykonawczych, kontrolnych i nadzorczych oraz określenie odpowiedzialności za ich prowadzenie. Utrudnia także, a wręcz uniemożliwia postawienie diagnozy, która jest podstawą prowadzenia programu naprawczego.
- 3) Wszelkie dotychczasowe działania Uniwersytetu Kaliskiego o charakterze organizacyjnym i kadrowym, podjęte po 26 czerwca 2026 roku i uzasadnianie potrzebami programu naprawczego, nie mają ścisłego związku z prawem.

Opinię sporządził:

dr Andrzej Kwiatkowski, prof. Uniwersytetu Kaliskiego

Przewodniczący Niezależnego Związku Zawodowego Pracowników

Uniwersytetu Kaliskiego im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego

⁵ Ibidem, s. 43

⁶ Ibidem