

Dr Jan Dytko

Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu

Nadzór nad Konferencjami Rektorów Akademickich i Zawodowych Szkół Polskich

Streszczenie

Konferencje Rektorów Akademickich i Zawodowych Szkół Polskich są organizacjami działającymi na zasadzie stowarzyszeń. Nie posiadają autonomii adekwatnej do szkół wyższych, jednakże wyposażone są w osobowość prawną. Działają na rzecz i w interesie środowiska akademickiego, które reprezentują w relacjach z władzami publicznymi. Posiadają swoje organy wyłonione w trybie przewidzianym dla stowarzyszeń. Najwyższym organem konferencji jest walne zebranie rektorów. Działalność organów konferencji podlega nadzorowi ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, który stosuje środki nadzoru przewidziane w prawie o stowarzyszeniach. Na wniosek tego organu sąd rejestrowy może rozwiązać konferencje z powodu uporczywego naruszenia prawa lub statutu. Celem rozwiązania konferencji jest likwidacja organizacji, którą przeprowadza wyznaczony przez sąd likwidator. Proces likwidacji kończy się wraz z wykreśleniem konferencji z rejestru sądowego. Jest to równoznaczne z utratą osobowości prawnej.

Słowa kluczowe: stowarzyszenia, nadzór, likwidacja.

Supervision of Conferences of the Rectors of Polish Academic and Vocational Schools

Abstract

Conferences of the Rectors of Polish Academic and Vocational Schools are organizations operating on the principle of associations. They do not have autonomy similar to the universities, however they hold legal personality. Conferences act in the interest of the academic environment which they represent in relations with public authorities. They have their own bodies selected in the manner envisioned for associations. General assembly of the conference of rectors is the highest authority of the latter. The activities of the conference are supervised by a respective minister responsible for higher education, who utilize surveillance measures provided by the law on associations. On the request of this authority the register

court may terminate the conferences by dint of persistent law or statutes violations. The aim of such a dissolution is to abolish the organization which is carried out by a liquidator appointed by the court. The liquidation process winds up with the deletion of the conference from the judicial record. This amounts to the loss of legal personality.

Key words: *associations, supervision, liquidation.*

Wstęp

Dążenie do realizacji różnorodnych celów i programów (społecznych, oświatowych, kulturalnych) wymaga wykorzystania w szerokim zakresie czynnika organizacji¹. Realizacja tych celów oparta jest na konstytucyjnej wolności zrzeszania się, zaś emanacją organizacyjną tej wolności są stowarzyszenia. Mogą one funkcjonować pod różną nazwą, w zależności od szczegółowej podstawy prawnej swego istnienia. W polskim porządku prawnym za jedno z nich uchodzą dwie odrębne organizacje skupiające rektorów akademickich i zawodowych szkół wyższych. Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza problematyki nadzoru nad tymi organizacjami, przy założeniu (tezie), że muszą one działać na podstawie i w granicach prawa, samo zaś prawo wyznacza konsekwencje nieprzestrzegania tego wymogu. Nie są to konsekwencje *ex lege*, lecz rezultat działań nadzorczych i ingerencji sądowej. Wyznaczenie cezury pomiędzy tym, co należy do administracji, a tym co jest w kognicji sądu, stanowi cel opracowania. Chodzi też o zaakcentowanie, że administracja nie tylko działa, ale także inspiruje działania. Bez inspiracji administracji nie ma działania sądu.

1. Status prawny konferencji rektorskich

Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich jest dobrowolnym zrzeszeniem rektorów polskich szkół wyższych o statusie akademickim. Są to uczelnie, które prowadzą badania naukowe, a co najmniej jedna jednostka organizacyjna w takich uczelniach posiada uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora². Obok uczelni publicznych członkami konferencji rektorów są także uczelnie niepubliczne o charakterze akademickim³. Odrębną konferencję rektorów tworzą szkoły zawodowe (Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich), a zatem takie, które prowadzą studia pierwszego lub drugiego stopnia albo

¹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 69.

² Art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 572 z późn. zm.), zwana dalej w przypisach u.p.s.w.

³ P. J. Suwaj [w:] W. Sanetra, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 125.

jednolite studia magisterskie, ale bez uprawnień do nadawania stopnia naukowego doktora⁴. Pod względem prawnym obydwie konferencje posiadają identyczny status prawny – działają jako stowarzyszenia. Każda z nich posiada osobowość prawną⁵.

Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym nie wprowadza liczebnego wymogu dla utworzenia konferencji rektorskich, wzorem unormowania zawartego w art. 9 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach⁶, warunkującego powstanie stowarzyszenia od liczby co najmniej piętnastu osób pragnących założyć stowarzyszenie. Chodzi w tym wypadku o osoby fizyczne, a nie prawne, które na gruncie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym są wyłącznymi założycielami konferencji rektorskich jako stowarzyszeń osób prawnych (każda szkoła wyższa posiada osobowość prawną). Tymczasem na podstawie cytowanego wyżej przepisu art. 9 ustawy Prawo o stowarzyszeniach, tylko osoby fizyczne mogą być założycielami stowarzyszenia podlegającego zarejestrowaniu, zaś osoby prawne mogą jedynie być członkami wspierającymi takie stowarzyszenie⁷. Mamy więc w tym wypadku do czynienia z odstępstwem od reguły „obywatelskiego” prawa do zrzeszania się w stowarzyszeniach⁸.

Sięgając do historii obydwu tych organizacji należy wspomnieć, że Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich została powołana w dniu 7 czerwca 1997 r. przez rektorów 73 szkół wyższych – członków działających wówczas konferencji rektorów poszczególnych typów uczelni wyższych: uniwersytetów, uczelni technicznych, rolniczych, pedagogicznych, ekonomicznych, medycznych i artystycznych. Natomiast w dniu 20 kwietnia 1998 r. przyjęto także do konferencji (na prawach członków założycieli) rektorów akademii wychowania fizycznego⁹. Z kolei Konferencja Rektorów Szkół Zawodowych powstała na zjeździe założycielskim w Warszawie w dniu 15 grudnia 2005r. Zrzesza rektorów uczelni niepublicznych i publicznych prowadzących kształcenie na poziomie zawodowym (pierwszego oraz drugiego stopnia).

Obydwie konferencje rektorów działają na rzecz rozwoju szkolnictwa wyższego oraz nauki i kultury. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym nadaje im szczególne uprawnienia w zakresie: 1) występowania do organów władzy publicznej w istotnych sprawach szkolnictwa wyższego, nauki i kultury oraz w żywotnych sprawach środowiska akademickiego; 2) wyrażania z własnej inicjatywy opinii i przedstawiania wniosków w sprawach dotyczących szkolnictwa wyższego, nauki i kultury; 3) wspierania

⁴ Art. 2 pkt 23 u.p.s.w.

⁵ Art. 54 ust. 1-2 u.p.s.w.

⁶ Tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm. (zwana dalej w przypisach u.p.s.).

⁷ Art. 10 ust. 3 u.p.s.

⁸ Art. 1 ust. 1 u.p.s.

⁹ P. J. Suwaj, *op. cit.*, s. 125.

i monitorowania działania na rzecz systematycznego podnoszenia jakości kształcenia oraz promowania jednostek oferujących kształcenie wysokiej jakości (np. środowiskowe komisje akredytacyjne)¹⁰.

Organy władzy publicznej zobowiązane są do zasięgania opinii konferencji rektorskich w następujących sprawach: 1) formułowania zasad działania i kierunków rozwoju szkolnictwa wyższego, systemu badań naukowych, kształcenia i pomocy materialnej dla studentów i doktorantów, zarządzania uczelniami, kształcenia kadr i polityki naukowej oraz bazy materialnej szkół wyższych; 2) projektowania budżetu państwa w części dotyczącej szkolnictwa wyższego; 3) projektowania aktów prawnych dotyczących szkolnictwa wyższego, nauki i kultury, a także promocji nauki polskiej za granicą; 4) przyjęcia rozwiązań w systemie oświaty mających znaczenie dla szkół wyższych¹¹.

2. Statut i władze konferencji

Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym tylko fragmentarycznie reguluje kwestie dotyczące statutów konferencji rektorskich. Zgodnie z art. 54 ust. 5 tej ustawy, statuty konferencji określają w szczególności zasady członkostwa zwykłego oraz członkostwa stowarzyszonego – indywidualnego i zbiorowego, a także kryteria reprezentacji uczelni członkowskich w organach konferencji. Pozostałe materie statutowe konferencji poddane są (na zasadzie odesłania) regulacjom zawartym w ustawie Prawo o stowarzyszeniach¹². Zakresem odesłania objęty jest przepis art. 10 ust. 1-2tej ustawy, który stanowi, że statut stowarzyszenia (zatem w analizowanym przypadku będzie chodziło o statut konferencji rektorskich) powinien określać w szczególności: 1) nazwę konferencji, odróżniającą ją od innych stowarzyszeń (także odróżniającą konferencję rektorów szkół akademickich od zawodowych) oraz innych organizacji i instytucji; 2) teren działania i siedzibę konferencji (konferencje mogą tworzyć terenowe jednostki organizacyjne); 3) cele i sposoby ich realizacji; 4) sposób nabywania i utraty członkostwa, przyczyny utraty członkostwa oraz prawa i obowiązki członków konferencji; 5) władze konferencji, tryb dokonywania ich wyboru, uzupełniania składu oraz ich kompetencje; 6) sposób uzyskiwania środków finansowych oraz ustanawiania składek członkowskich; 7) zasady dokonywania zmian statutu; 8) sposób samorozwiązania konferencji; 9) sposób reprezentacji konferencji w stosunkach zewnętrznych oraz reguły zaciągania zobowiązań majątkowych.

¹⁰ Art. 55 ust. 1 u.p.s.w.

¹¹ Art. 55 ust. 2 u.p.s.w.

¹² Przepisem odsyłającym jest przepis art. 54 ust. 3 u.p.s.w.

W sprawach, w których statut nie określa właściwości władz konferencji, podejmowanie uchwał zawsze należy do walnego zebrania rektorów¹³. Jednakże przepisy nie wprowadzają bezwzględnego wymogu, aby w statucie konferencji znalazło się unormowanie wskazujące na konieczność *quorum* przy głosowaniu uchwał albo bezwzględnej większości głosów dla ważności uchwały. Wymogi takie mogą być jednak określone w statucie, w sposób zróżnicowany dla poszczególnych organów konferencji albo ze względu na rodzaj podejmowanych uchwał przez te organy¹⁴.

Ukształtowanie władz organów konferencji rektorów następuje w drodze odesłania do art. 11 ustawy Prawo o stowarzyszeniach¹⁵. Zgodnie z tym przepisem, najwyższą władzą konferencji będzie walne zebranie rektorów. Status tego organu może być bezpośrednio ujęty w statucie (niezależnie od początkowej liczby rektorów należących do konferencji) bądź statut konferencji może tylko przewidywać jego automatyczne „narodzenie się”, gdy urzeczywistni się wymóg dla powstania konferencji¹⁶. Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym wymogiem takim jest kształcenie więcej niż połowy ogólnej liczby studentów studiujących w obu typach szkół. Liczbę tę ustala się odrębnie dla szkół akademickich i zawodowych.

Konferencje rektorów obowiązane są posiadać swoje zarządy i organy kontroli wewnętrznej. W konferencjach mogą być także powołane inne organy (np. rada programowa), przy czym o istnieniu takich organów powinien stanowić statut¹⁷. Moment powołania fakultatywnych organów konferencji zależy od woli rektorów – założycieli. Może to nastąpić zarówno przed, jak i po rejestracji konferencji¹⁸. Nazwy organów konferencji są nazwami własnymi, a nie rodzajowymi, z wyjątkiem „organu kontroli wewnętrznej”, który zwykle nosi nazwę komisji rewizyjnej. Liczebność zarządu konferencji rektorów i organu kontroli wewnętrznej nie jest określona przez ustawę i zależy od rozstrzygnięć statutowych. Ponieważ są to organy kolegialne, minimalna liczba członków takich organów powinna wynosić trzy osoby. Określenie nazwy stanowisk (np. przewodniczący konferencji) jest także normowane statutem¹⁹.

Kadencja organów konferencji rektorów jest zgodna z kadencją organów uczelni publicznych²⁰. Na podstawie art. 77 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym kadencja

¹³ Art. 11 ust. 1 u.p.s.

¹⁴ Por. P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 51.

¹⁵ Art. 54 ust. 3 u.p.s.w.

¹⁶ Por. P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 51.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ M. J. Nowak, Z. Olech, *Powoływanie organów ustawowych w stowarzyszeniu*, „Radca Prawny” 2010, Nr 2, s. 54-55.

¹⁹ Por. P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 51.

²⁰ Art. 54 ust. 6 u.p.s.w.

taka (zarówno dla organów jednoosobowych, jak i kolegialnych) trwa cztery lata i rozpoczyna się w dniu 1 września w roku wyborów, a kończy w dniu 31 sierpnia w roku, w którym upływa kadencja. Czas trwania kadencji jest czasem trwania władz konferencji do momentu ukonstytuowania się organów nowej kadencji²¹. Stanowi swoistą ciągłość władztwa w konferencji, podobnie jak ciągłość władztwa w uczelni.

3. Nadzór nad działalnością konferencji

Organem nadzorującym konferencje rektorów jest minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego²². Kompetencje nadzorcze są zawsze szersze aniżeli kompetencje kontrolne, albowiem nadzór obejmuje nie tylko ustalenie stanu faktycznego (co jest przedmiotem każdej kontroli), ale także korektę działalności podmiotu nadzorowanego²³.

Nadzór nad konferencjami rektorów zbudowany jest na zasadzie stopniowości środków nadzoru. Rodzaj i zakres stwierdzonych nieprawidłowości będzie zatem przesądzał o tym, który środek nadzoru zostanie zastosowany w danym konkretnym przypadku. Stopniowość należy więc odnieść do skali dolegliwości ingerencji nadzorczej dla nadzorowanej konferencji. Ustawa nie wymaga jednak, aby przejście po takiej skali odbyło się od środka najłagodniejszego aż po najostrzejszy, gdyż z okoliczności faktycznych (np. charakteru naruszenia prawa) może wynikać potrzeba sięgnięcia od razu po środek najbardziej radykalny²⁴.

Katalog środków nadzoru nad konferencjami rektorów ma charakter zamknięty, co oznacza, że prawo nie przewiduje możliwości zastosowania innych środków aniżeli przewidziane w ustawie²⁵. Wdrożenie każdego środka nadzoru powinno jednak uwzględniać zasadę niezbędności (proporcjonalności), bezpośrednio zakorzoną w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Zgodnie z tą zasadą działanie organu nadzoru winno być właściwe, konieczne i umiarkowane. Działanie „właściwe” to takie, które pozwala na osiągnięcie celu wyznaczonego miarą interesu publicznego (np. korzyścią dla zbiorowości akademickiej). Konieczność działania występuje natomiast wtedy, gdy organ nadzoru nie ma możliwości podjęcia innych czynności, z wyjątkiem tych, które podejmuje albo które musi podjąć. Z kolei działanie umiarkowane to takie, które oszczędza nadzorowanemu nadmiernej uciążliwości, zatem ponad niezbędną potrzebę dla osiągnięcia celu nadzoru²⁶.

²¹ Art. 77 ust. 4 u.p.s.w.

²² Art. 54 ust. 4 u.p.s.w.

²³ Por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 1994 r. (W 1/94), OTK 1994, Nr 2, poz. 47.

²⁴ Por. P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2011, s. 285.

²⁵ Por. M. Swora, *Nadzór nad stowarzyszeniami, fundacjami oraz prowadzeniem działalności pożytku społecznego*, „Państwo i Prawo” 2003, Nr 12, s. 71.

²⁶ P. Suski, *op. cit.*, s. 284.

4. Środki nadzoru

Organ nadzoru nad konferencjami rektorów ma prawo żądać dostarczenia odpisów uchwał walnego zebrania rektorów oraz żądać niezbędnych wyjaśnień w wyznaczonym do tego terminie²⁷. Dostarczenie odpisów uchwał może dotyczyć jakiegoś jednostkowego przypadku (np. gdy jakaś uchwała budzi kontrowersje) lub też być rezultatem utrwalonej praktyki, jako odpowiedź na żądanie organu nadzoru dostarczania wszystkich uchwał albo uchwał określonego rodzaju. W tym wypadku żądanie przekazywania uchwał będzie miało charakter bezterminowy, bądź też z określonym terminem początkowym lub końcowym. Przykładowo, mogą być wyznaczone terminy miesięczne albo kwartalne, półroczne czy nawet liczone w latach, z upływem których uchwały powinny być przedłożone.

Żądanie dostarczenia uchwał organów konferencji, jak i żądanie udzielenia niezbędnych wyjaśnień dotyczących działalności samej konferencji, są traktowane jako najłagodniejsze środki nadzoru, przy czym minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego nie posiada żadnych instrumentów prawnych na wyegzekwowanie tych żądań, w sytuacji braku reakcji władz konferencji. W odesłaniu do ustawy Prawo o stowarzyszeniach pominięto bowiem przepis art. 26 tej ustawy, który zawiera sankcję za niewykonanie żądania przedłożenia uchwał oraz nieudzielenie niezbędnych informacji przewidzianą dla innych stowarzyszeń. Sankcją tą jest jednorazowa grzywna w wysokości nie przekraczającej 5.000zł., nakładana przez sąd rejestrowy na wniosek organu nadzorującego(wojewody lub starosty²⁸). Od grzywny takiej można się uwolnić, o ile nadzorowany niezwłocznie wykonana żądanie organów nadzorujących. Nadzorowany może także wystąpić do sądu o zwolnienie z grzywny w terminie 7 dni od dnia jej nałożenia²⁹.

Mając na uwadze powyższą okoliczność, należy przyjąć, że beczynność organów konferencji w zakresie nieprzekazania żądanych uchwał, jak i nieudzielenia żądanych informacji powinna być zwalczana innym środkiem nadzoru w postaci wezwania do usunięcia (w wyznaczonym terminie) stanu niezgodnego z prawem³⁰. Stanem takim jest owa beczynność jako milczenie względem obowiązku wynikającego z żądania organu nadzoru. Wezwanie do usunięcia stanu niezgodnego z prawem może być zastosowane również w każdym innym przypadku, gdy naruszane jest prawo (ustawy i akty wykonawcze do

²⁷ Art. 25 u.p.s.

²⁸ Art. 8 ust. 5 u.p.s.

²⁹ Art. 26 u.p.s.

³⁰ Art. 28 u.p.s.

ustaw³¹) albo statut. Przepis art. 28 ustawy Prawo o stowarzyszeniach zawęża jednak naruszenie statutu tylko do materii wymienionych w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy (enumeratywnie wymienione w pkt 2 opracowania „Statut i władze konferencji”).

Przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach nie udzielają odpowiedzi na pytanie, do kogo organ nadzoru winien zaadresować wezwanie do usunięcia stanu niezgodnego z prawem bądź statutom w działalności konferencji rektorów. Będzie więc to uzależnione od tego, który organ doprowadził do powstania tego stanu³². Organ taki może również otrzymać ostrzeżenie od organu nadzoru, które w potocznym rozumieniu będzie oznaczało po prostu upomnienie. Celem takiego upomnienia będzie skierowanie komunikatu, że dalsze utrzymanie stanu niezgodnego z prawem jest zagrożone ingerencją sądową, której skutki bezpośrednio dotyczą konferencji jako osoby prawnej, z krańcowym rozstrzygnięciem w postaci rozwiązania tej organizacji (będzie o tym mowa w dalszej części opracowania).

5. Sądowa ingerencja w działalność konferencji

Sądowa ingerencja w działalność konferencji rektorów nie jest sprawowaniem nadzoru, aczkolwiek rozstrzygnięcia podejmowane przez sąd rejestrowy w tym przedmiocie wykazują cechy charakterystyczne dla działań nadzorczych. Przedmiot stosunków prawnych kreowanych na podstawie takich działań odpowiada przedmiotowi, jaki występuje w stosunkach nadzoru. Co więcej, nakazy i zakazy płynące z orzeczeń sądowych adresowane są do podmiotów odpowiadających cechom podmiotów nadzorowanych³³.

Kresem nadzoru nad działalnością konferencji rektorów jest wniosek organu nadzorczego o zastosowanie przez sąd jednej z trzech możliwości oddziaływania na konferencję i jej władze: 1) udzielenie upomnienia władzom konferencji; 2) uchylenie niezgodnej z prawem lub statutom uchwały konferencji (zarządu lub walnego zgromadzenia); 3) rozwiązanie konferencji³⁴. Żadna z tych form oddziaływania nie mieści się jednak w pojęciu nadzoru, albowiem nie leży w kompetencjach organów administracji, ale sądu, którego kognicja sprowadza się do kontroli legalności działania organizacji.

Udzielenie upomnienia władzom konferencji przez sąd należy identyfikować jako adekwatny środek oddziaływania w stosunku do wcześniejszego upomnienia przez organ nadzoru. Zauważalna różnica jest oczywista, albowiem to nie organ nadzoru upomina w tym

³¹ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 27 sierpnia 1997 r. (I ACa 392/97), „Prawo Gospodarcze” 1998, Nr 4, s. 49-52.

³² P. Suski, *op. cit.*, s. 285.

³³ *Ibidem*, s. 278.

³⁴ Art. 29 u.p.s. w związku z art. 54 ust. 3 u.p.s.w.

wypadku, lecz na jego wniosek upomnienie jest udzielane. Upomnienie przez sąd jest więc konsekwencją uprzedniego zastosowania środka nadzoru i jego skutkiem. Wszakże skutek upomnienia, zarówno w trybie nadzoru, jak i trybie sądowym, powinien być identyczny i sprowadzać się do zaprzestania przez władze konferencji naruszenia prawa lub statutu. Należy w tym miejscu podkreślić, iż upomnienie organu nadzoru jest rezultatem jakiegoś mniej znaczącego naruszenia prawa bądź statutu, podczas gdy udzielenie upomnienia przez sąd może być albo jest rezultatem naruszenia „cięższego kalibru”, względnie bierności władz konferencji wobec uprzedniego upomnienia w trybie nadzoru.

Udzielenie upomnienia przez sąd nie narusza normalnego toku funkcjonowania konferencji, w przeciwieństwie do uchylenia niezgodnej z prawem lub statutem uchwały organu konferencji³⁵. Uchylenie takie stanowi niewątpliwie ograniczenie działalności organizacji, może albo nawet godzi w osiąganie niektórych jej celów. Należy mieć jednakże na uwadze, że weryfikacja uchwał organu stowarzyszenia jest podyktowana zachowaniem prymatu zasady legalizmu nad quasi-autonomią tej organizacji. To właśnie prymat tej zasady przemawia za dopuszczalnością sięgnięcia do najbardziej radykalnej formy ingerencji sądu w działalność konferencji rektorskich – do orzeczenia o rozwiązaniu tej organizacji³⁶. Rozwiązania konferencji nie można jednak kojarzyć z zakazem jej istnienia, lecz jedynie z sankcją będącą następstwem prowadzenia działalności w sposób sprzeczny z prawem lub statutem³⁷. Działalności, która nie rokuje poprawy³⁸. Taką działalność można byłoby scharakteryzować jako „programowo” zorientowaną na łamanie prawa lub statutu, bez najmniejszego zamiaru na odejście od tej praktyki³⁹. Cechą owej praktyki jest kwalifikowana postać naruszenia prawa bądź statutu, mianowicie naruszenie rażące i uporczywe. Zatem naruszenie oczywiste, wyraźne i bezsporne⁴⁰. Dotyczące zwłaszcza istotnych unormowań ustawowych bądź statutowych, popełnianych w sytuacji braku normalnej, zwykłej staranności w działaniu. Uporczywe naruszanie posiada ponadto cechę powtarzalności, a więc jest to naruszenie sukcesywne i systematyczne, występujące wielokrotnie, a nie incydentalnie. Dokonywane w zasadzie z pełną premedytacją, pomimo wcześniejszych ostrzeżeń ze strony organu nadzoru. Bez znaczenia jest w tym wypadku, które albo jakiego rodzaju przepisy są naruszane. Przy powtarzalności naruszenia istotne jest każde naruszenie prawa lub każde naruszenie statutu. Takie naruszenie wpisuje się niejako w pewien system trwałego działania

³⁵ Art. 29 ust. 1 pkt 2 u.p.s.

³⁶ Art. 29 ust. 1 pkt 3 u.p.s.

³⁷ Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2005 r. (V CK 506/04), LEX Nr 603190.

³⁸ Zob. art. 54 ust. u.p.s.w.

³⁹ J. Brol, *Prawo o stowarzyszeniach z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Zielona Góra 1994, s. 54.

⁴⁰ Por. P. Suski, *op. cit.*, s. 289.

w sposób niezgodny z prawem, nawet gdyby chodziło o naruszenie najmniej znaczących unormowań⁴¹.

Rozwiązanie konferencji na wniosek organu nadzoru nie jest obligatoryjne. Sąd może bowiem dostrzec, że istnieją warunki do przywrócenia w działalności konferencji stanu zgodnego z prawem lub statutem. W takich okolicznościach sąd może zobowiązać (w określonym terminie) władze konferencji do usunięcia nieprawidłowości wskazanych we wniosku o rozwiązanie i na ten czas zawiesić postępowanie w sprawie rozwiązania. W razie bezskutecznego upływu terminu, sąd podejmie zawieszono postępowanie⁴².

6. Likwidacja konferencji

Rozwiązanie konferencji rektorów jest środkiem do osiągnięcia celu w postaci likwidacji tej organizacji. Pojęcie „likwidacja” może być używane w kilku znaczeniach. Po pierwsze, jako decyzja uprawnionego organu (np. sądu), po drugie, jako proces zmierzający do ustania organizacji, wreszcie po trzecie, jako skutek decyzji o likwidacji i czynności prowadzących do unicestwienia organizacji⁴³. W okresie likwidacji organizacja poddana temu procesowi nie może prowadzić działalności określonej w statucie. Zachowuje jednak osobowość prawną, a traci ją dopiero z chwilą wykreślenia z rejestru⁴⁴. Fakt rozwiązania konferencji rektorów nie powoduje więc automatycznej utraty jej bytu prawnego⁴⁵. Zasada pewności obrotu prawnego gwarantuje, że dopóki dana organizacja formalnie istnieje, nie ustają stosunki prawne nawiązane z różnymi podmiotami. Podmioty te muszą bowiem posiadać swoistą rękojmię, że podmiot poddany procesowi likwidacji nadal egzystuje, a wszelkie roszczenia wynikające ze stosunków prawnych zostają zabezpieczone do czasu wykreślenia organizacji z rejestru osób prawnych⁴⁶.

Otwarcie likwidacji poprzedza podanie do publicznej wiadomości faktu wszczęcia postępowania likwidacyjnego. W przypadku konferencji rektorów, z racji tego, że są to organizacje o charakterze ogólnokrajowym, ogłoszenie o likwidacji powinno zostać zamieszczone w prasie o zasięgu ogólnopolskim. O otwarciu likwidacji powinny być również zawiadomione (odrębnie) wszystkie podmioty pozostające z konferencją w stałych stosunkach prawnych lub nawet stosunkach faktycznych⁴⁷.

⁴¹ Por. P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 69.

⁴² Art. 29 ust. 3 u.p.s.

⁴³ Por. C. Żuławska, *O likwidacji osoby prawnej [w:] Księga pamiątkowa ku czci profesora Leopolda Steckiego*, Toruń 1997, s. 375-377.

⁴⁴ Postanowienie NSA z dnia 9 lipca 2013 r. (II GZ 334/13), LEX Nr 1344638.

⁴⁵ Postanowienie NSA z dnia 29 maja 2013 r. (II GZ 238/13), LEX Nr 1319011.

⁴⁶ Por. P. Suski, *op. cit.*, s. 301.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 303.

Otwarcie likwidacji formalnie wszczyna proces likwidacyjny, który w praktyce sprowadza się do wykonywania szeregu czynności związanych z likwidacją, wśród których za dominujące należy uznać: 1) ściąganie własnych wierzytelności; 2) wypełnienie zobowiązań; 3) upłynienie pozostałego majątku po likwidowanym podmiocie⁴⁸. Majątek taki powinien być przeznaczony na cel określony w statucie organizacji, a w razie braku takich unormowań sąd orzeknie o przeznaczeniu tego majątku na określony cel społeczny⁴⁹.

Czynności likwidacyjne konferencji rektorów będzie przeprowadzał wyznaczony przez sąd likwidator⁵⁰. Jest on związany przepisami prawa, które zobowiązują do przeprowadzenia likwidacji w możliwie najkrótszym czasie, w sposób zabezpieczający majątek likwidowanego podmiotu przed nieuzasadnionym uszczupleniem⁵¹. Jednakże, jeśli likwidacja nie doszła do skutku (nie została zakończona) w ciągu roku od dnia jej zarządzenia, likwidator przedstawia sądowi przyczyny opóźnienia, który w razie uznania ich za usprawiedliwione przedłuża termin likwidacji albo zarządza zmianę likwidatorów⁵².

Pozycję likwidatora konferencji rektorów wyznacza przede wszystkim okoliczność, iż orzeczenie w sprawie rozwiązania konferencji uchyla umocowanie członków zarządu konferencji do jej reprezentowania w stosunkach zewnętrznych⁵³. W takiej sytuacji likwidator zaczyna działać na rzecz i w imieniu likwidowanej konferencji. Przysługuje mu w związku z tym zarówno zdolność do czynności prawnych, jak i zdolność procesowa – czynna (możliwość wszczynania procesu) oraz bierna (możliwość występowania – odpowiadania w procesie)⁵⁴. Likwidator może więc dokonywać niezbędnych czynności prawnych, np. składać oświadczenia woli o rozwiązaniu umów zawartych uprzednio przez władze konferencji z innymi podmiotami⁵⁵. Będzie dotyczyło to przede wszystkim (choć nie wyłącznie) umów o charakterze majątkowym, z których wynikały lub będą wynikać (w przypadku nadejścia terminów) określone przysporzenia na rzecz konferencji albo umowy, z mocy których konferencja została zobowiązana do spełnienia określonych świadczeń.

Z praktycznego punktu widzenia proces likwidacji zorientowany jest zasadniczo na doprowadzenie do końca spraw majątkowych likwidowanego podmiotu. Będzie chodziło zatem o zrekonstruowanie pełnego majątku konferencji rektorów, który powinien być uwolniony od wszelkich roszczeń. Majątek ten stanowią: 1) składki członkowskie rektorów

⁴⁸ Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 1996 r. (III CZP 66/96), OSNC 1996, Nr 10, poz. 133.

⁴⁹ Art. 38 u.p.s.

⁵⁰ Art. 36 ust. 2 u.p.s.

⁵¹ Art. 37 ust. 1 u.p.s.

⁵² Art. 37 ust. 3 u.p.s.

⁵³ Por. P. Suski, *op. cit.*, s. 302.

⁵⁴ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 79.

⁵⁵ P. Suski, *op. cit.*, s. 305.

opłacane z budżetów uczelni, które reprezentują rektorzy; 2) darowizny, spadki, zapisy; 3) dochody z własnej działalności konferencji; 4) dochody z jej majątku oraz z ofiarności publicznej⁵⁶. Do ofiarności publicznej może dochodzić w szczególności w trakcie organizowania zbiórek publicznych. Czynność tę reguluje ustawa z dnia 14 marca 2014r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych⁵⁷. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej ustawy zbiórką publiczną jest zbieranie ofiar w gotówce lub w naturze w miejscu publicznym na określony cel pozostający w sferze zadań publicznych oraz na cele religijne. Majątek konferencji może stanowić także dotacja przyznana według zasad określonych w odrębnych przepisach. Jest to dotacja o charakterze podmiotowym zgodnie z art. 131 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych⁵⁸. Przepis ten stanowi, że dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. Odpowiednie decyzje o przyznaniu dotacji posiadają charakter uznaniowy, w związku z czym ubiegającemu się o dotację nie będzie przysługiwało roszczenie o ich uzyskanie⁵⁹.

Sprawy majątkowe likwidowanej konferencji znajdują swój koniec wraz z rozliczeniem kosztów procesu likwidacji. Koszty takie ponoszone są i monitorowane na bieżąco. Zasadą jest, że koszty powstałe w trakcie likwidacji pokrywane są z majątku likwidowanego podmiotu⁶⁰. Do takich kosztów należy zaliczyć koszty bezpośrednio związane z postępowaniem likwidacyjnym, przy powstaniu których należy uwzględniać kryteria racjonalności i gospodarności. Koszty likwidacyjne powinny być więc celowe i niezbędne. Wynika z tego dla likwidatora brak możliwości tworzenia kosztów ponad potrzebę. Przykładowo, likwidator nie może zaliczyć do kosztów likwidacyjnych wszelkich świadczeń należnych wierzycielom konferencji w celu zaspokojenia ich roszczeń. Należności wynikające z takich roszczeń stanowią bowiem jeden z celów samej likwidacji⁶¹. Do kosztów postępowania likwidacyjnego można jednak zaliczyć wynagrodzenie likwidatora oraz ewentualnie wynagrodzenie innych osób uczestniczących w likwidacji⁶².

⁵⁶ Art. 33 ust. 1 u. p.s.

⁵⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 498.

⁵⁸ Tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

⁵⁹ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 77.

⁶⁰ P. J. Suwaj, *op. cit.*, s. 127.

⁶¹ P. Suski, *op. cit.*, s. 305.

⁶² P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 80.

Konkluzje

Konferencje Rektorów Akademickich i Zawodowych Szkół Polskich przybierają postać stowarzyszeń. Taka formuła wpisuje się w realizację konstytucyjnej zasady zrzeszania jako postaci czynnego udziału w życiu publicznym. Stowarzyszenia uczestniczą w takim życiu poprzez wyrażanie zróżnicowanych poglądów. Konferencje rektorów obu typów szkół wspierają krajowe szkolnictwo wyższe, przede wszystkim w kluczowych sferach funkcjonowania uczelni. Stanowią swoisty pas transmisyjny w relacjach z władzami publicznymi różnych szczebli, zwłaszcza w finalizowaniu postulatów środowisk akademickich. Z postulatami takimi nie zawsze mogą się przebić same szkoły wyższe.

Konferencje rektorów reprezentują podmioty autonomiczne, jakimi są uczelnie, ale same nie posiadają tak mocnej pozycji. Podlegają wszakże regułom działania przewidzianym dla stowarzyszeń, którym prawo nie przyznaje analogicznej autonomii jak szkołom wyższym. Pewien poziom odmienności konferencji od innych stowarzyszeń daje się jednak zauważyć przez ograniczony system odesłań tylko do wybranych przepisów ustawy Prawo o stowarzyszeniach (statut, władze, nadzór, majątek, likwidacja). Zatem nie wszystkim przepisom wymienionej ustawy podlegają konferencje rektorów. Podlegają jednak tym, które mają kluczowe znaczenie ze względu na przestrzeganie prawa i regulacji wewnątrz organizacyjnych (statutów). Przepisami tymi są przepisy o nadzorze nad działalnością stowarzyszeń, choć odesłanie nie ma tu charakteru kompletnego.

W nadzorze i sądowej kontroli działalności konferencji rektorskich szczególną rolę przypisuje się organowi nadzoru – ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego. Organ ten z jednej strony sam ingeruje w działalność konferencji (żądanie przedłożenia uchwał, udzielenia niezbędnych wyjaśnień, usunięcia nieprawidłowości), z drugiej zaś inicjuje ingerencję sądową. To od organu nadzoru zależy, czy taka ingerencja w ogóle zostanie podjęta, albowiem sąd nie działa z urzędu. Rozwijając tę tezę, należy stwierdzić, że byt prawny konferencji rektorów może być zależny od woli organu nadzoru. Do likwidacji konferencji nie dojdzie bowiem, jeśli organ nadzoru nie zwróci się o to do sądu. Oczywiście wyłączony przypadek samorozwiązania, gdy likwidacja odbywa się w innym trybie.

Wniosek organu nadzoru w sprawie rozwiązania konferencji rektorskich w żaden sposób nie wiąże sądu rejestrowego. Sąd bowiem sam dokonuje oceny, czy ochrona praworządności wymaga likwidacji konferencji. Likwidacja stanowi przeto wykonanie orzeczenia sądu o rozwiązaniu organizacji. Nie można jednak mówić w tym wypadku o tożsamości tych pojęć, gdyż to następstwem rozwiązania jest likwidacja. Traktowana w znaczeniu proceduralnym jako proces utraty bytu prawnego przez organizację,

a w znaczeniu materialnym jako zagospodarowanie majątku pozostałego po rozwiązaniu. Zagospodarowaniu takiemu zawsze przyświeca cel społeczny, w którym mieści się dopuszczalność „obdarowania” innego stowarzyszenia majątkiem zlikwidowanej konferencji. Teoretycznie można przyjąć, że jeśli istnieją dwie konferencje rektorów, to po likwidacji jednej jej majątek może przypaść drugiej.