

## **Likwidacja uczelni niepublicznej w Prawie o szkolnictwie wyższym**

### **1. Wprowadzenie**

Rozpoczynając nową działalność zazwyczaj nie myślimy o jej zakończeniu. Nie bierzemy pod uwagę faktu, że w przyszłości może mieć miejsce konieczność formalnego zakończenia spraw, które nagromadziły się z biegiem czasu. Zaplanowanie z góry działań, jakie będą wtedy podejmowane, może przyczynić się do łatwiejszego ich przeprowadzenia oraz uchronić przed nieoczekiwanymi zdarzeniami.

Nie inaczej jest z utworzeniem i likwidacją uczelni. W przypadku uczelni publicznej, jej utworzenie i likwidacja następuje w wyniku wydania aktu prawnego, w którym znajdują się odpowiednie postanowienia dotyczące utworzenia czy likwidacji. Natomiast w odniesieniu do uczelni niepublicznej, o ile jej utworzenie zostało bardzo szczegółowo uregulowane, zarówno w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2012, poz. 572 z późn. zm., dalej „psw”), jak i w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 28 listopada 2011 r. w sprawie zakresu danych i informacji objętych wnioskiem o wydanie pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej oraz sposobu pobierania i wysokości opłaty na wydatki związane z kosztami postępowania opiniodawczego (Dz.U. 2011, nr 268, poz. 1584), to likwidacji poświęcono w ustawie zaledwie dwa artykuły.

Takie podejście do uregulowania procedury likwidacji uczelni niepublicznej mogło nie budzić wątpliwości w roku 2005, w momencie uchwalenia ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, kiedy uczelnie niepubliczne wyrastały jak przysłowiowe grzyby po deszczu, a związana z tym konieczność szczegółowego uregulowania procedury ich tworzenia, przysłoniła nieco kwestię likwidacji uczelni, która w tamtym czasie mogła wydawać się jeszcze dosyć odległą perspektywą.

---

<sup>1</sup> Mgr prawa, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji UAM i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Warszawie, Zastępca Dyrektora Departamentu Szkolnictwa Wyższego i Kontroli w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Zmiany demograficzne, mające miejsce na przestrzeni ostatnich lat, pociągające za sobą znaczny spadek liczby studentów, spowodowały jednak istotny wzrost liczby likwidacji uczelni niepublicznych. O ile w roku 2008 funkcjonowało 327 uczelni niepublicznych to w roku 2015 (stan na 23 września) było ich już 287<sup>2</sup>. Tendencja ta stale się utrzymuje i z roku na rok przybywa wniosków o wyrażenie przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej „Minister”) zgody na likwidację<sup>3</sup>, a co za tym idzie zwiększa się ilość nadzorowanych przez Ministra postępowań likwidacyjnych. W chwili obecnej jest ich już 32. Nie ma natomiast wątpliwości, że rozwiązanie problemu scholaryzacji<sup>4</sup> oraz przewidywane procesy demograficzne, wpłyną na zmniejszenie popytu na edukację wyższą<sup>5</sup>, co przełoży się na większą liczbę uczelni zainteresowanych likwidacją.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie procedury likwidacji uczelni niepublicznej, wskazanie najważniejszych wątpliwości i problemów z nią związanych oraz próbę oceny, czy istniejące przepisy prawne stanowią wystarczającą odpowiedź na zwiększającą się liczbę uczelni niepublicznych stawianych w stan likwidacji. Z uwagi na ograniczenia związane z objętością artykułu, nie zostały w nim poruszone kwestie związane z likwidacją uczelni w sytuacji skorzystania przez Ministra z instrumentu nadzorczego w postaci cofnięcia pozwolenia na utworzenie uczelni. Zagadnienie to, z uwagi na swoją obszerność, wymaga zdecydowanie odrębnego opracowania.

## 2. Zgoda Ministra na likwidację uczelni

Art. 33 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 2014, poz. 121 z późn. zm.) stanowi, że osobami prawnymi są jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególnie przyznają osobowość prawną. Jest to regulacja, która z jednej strony wymaga dla nadania osobowości prawnej przepisu prawa po-

---

<sup>2</sup> Rzeczywiste obniżenie liczby uczelni niepublicznych miało miejsce dopiero w roku 2012, kiedy po raz pierwszy liczba uczelni zlikwidowanych była wyższa niż liczba uczelni utworzonych.

<sup>3</sup> W latach 2007–2010 liczba wniosków składanych do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o wyrażenie zgody na likwidację, kształtowała się na poziomie około 2 lub 3 rocznie, natomiast począwszy od 2012 liczba ta wzrosła do około 7.

<sup>4</sup> Scholaryzacja to procent osób z wyższym wykształceniem w społeczeństwie. Jak podaje J. Woleński obecnie jest to poziom 25% społeczeństwa, w porównaniu z 7% z początku transformacji ustrojowej. Zob. J. Woleński, *Nowe zadania uniwersytetu*, [w:] *Szkolnictwo Polskie w obliczu zmian*, S. Biliński (red.), Kraków 2015, s. 111.

<sup>5</sup> J. Woleński, op.cit., s. 111.

wszechnie obowiązującego<sup>6</sup>, a z drugiej wiąże osobowość prawną z istnieniem jednostki organizacyjnej. Pojęcie jednostki organizacyjnej nie zostało wprawdzie zdefiniowane przez ustawodawcę ale nie powinno budzić wątpliwości, że jest to pewna organizacja mająca swoją odrębną, samodzielną strukturę. Jest ona realnym tworem społecznym, a nie tylko konstrukcją prawną<sup>7</sup>.

Przepisem szczególnym nadającym uczelniom osobowość prawną jest art. 12 psw. Nadanie uczelni osobowości prawnej oznacza wyposażenie jej w zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych<sup>8</sup>.

Przepisy Kodeksu cywilnego jednoznacznie rozstrzygają w art. 35, iż powstanie, ustrój i ustanie osób prawnych określają właściwe przepisy. Kodeks cywilny w kwestii likwidacji osób prawnych również odsyła zatem do ustaw szczególnych, odnoszących się do funkcjonowania poszczególnych osób prawnych i uwzględniających ich specyfikę. W przypadku uczelni niepublicznych, takie uregulowania znajdują się w art. 26 i 27 psw.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 psw, założyciel za zgodą ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, może zlikwidować uczelnię niepubliczną po zapewnieniu studentom możliwości kontynuowania studiów. Przepis ten stanowi podstawę dla określenia uprawnień i trybu postępowania dotyczącego likwidacji uczelni niepublicznej. Stosownie zatem do art. 26 psw, dla rozpoczęcia przez założyciela procedury likwidacji uczelni, konieczne jest wystąpienie do Ministra z wnioskiem o wyrażenie zgody na likwidację uczelni. Tylko założyciel<sup>9</sup> może wystąpić z takim wnioskiem, natomiast ustawa nie uzależnia zło-

---

<sup>6</sup> H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 81.

<sup>7</sup> Z. Świdorski, *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, LEX 2014.

<sup>8</sup> Art. 37 Kodeksu cywilnego stanowi, iż jednostka organizacyjna uzyskuje osobowość prawną z chwilą jej wpisu do właściwego rejestru, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. W przypadku uczelni niepublicznych ma to miejsce po wypisaniu do rejestru uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 20 ust. 1 psw założycielem uczelni niepublicznej może być osoba fizyczna albo osoba prawna niebędąca państwową ani samorządową osobą prawną. Forma prawna osoby założyciela będzie zatem kluczowa dla dokonania oceny, czy wniosek w sprawie likwidacji uczelni został złożony przez osobę lub organ do tego uprawniony. W praktyce najwięcej problemów związanych z weryfikacją poprawności decyzji podjętych przez założyciela powoduje sytuacja, w której założycielem są dwie osoby fizyczne i dla podjęcia decyzji niezbędne jest ich zgodne współdziałanie. Zob. również wyrok NSA z dnia 24 marca 2009 r., I OSK 1355/08, LEX nr 529846 oraz wyrok WSA z dnia 10 czerwca 2008 r. I SA/Wa1/08, LEX nr 510281.

zenia wniosku o likwidację uczelni od zaistnienia jakiegokolwiek zdarzenia faktycznego ani tym bardziej prawnego<sup>10</sup>.

Poza art. 26 ust. 1 psw brak jest w psw innych przepisów regulujących kwestię dotyczącą złożenia wniosku o likwidację. Zawarty w art. 26 ust. 1 psw wymóg zapewnienia studentom możliwości kontynuowania studiów jest w istocie adresowany do Ministra, który powinien stwierdzić czy tę kontynuację rzeczywiście zapewniono. Należy tu jednakże zastanowić się nad tym kiedy, tzn. na jakim etapie likwidacji uczelni Minister powinien żądać spełnienia tego obowiązku? Z samego brzmienia art. 26 ust. 1 psw wynika, że założyciel może zlikwidować uczelnię po uzyskaniu zgody Ministra i zapewnieniu studentom kontynuacji studiów. Czy zatem zgoda Ministra na likwidację uczelni, powinna być już na tym etapie, poprzedzona zapewnieniem przez likwidatora możliwości kontynuacji studiów? Przecież zgoda Ministra na likwidację jest jedynie potwierdzeniem prawnej możliwości przystąpienia przez założyciela do likwidacji, natomiast art. 26 ust. 1 psw wyraźnie odnosi się już do likwidacji.

Wydaje się, iż w tym przypadku językowa wykładnia art. 26 ust. 1 psw jest niewystarczająca. Otóż Minister wydając zgodę na likwidację uczelni, nie może czynić tego niejako w oderwaniu od sytuacji uczelni, której założyciel tak „na wszelki wypadek” występuje o zgodę na jej likwidację, a dopiero po jej uzyskaniu zastanawia się nad celowością podejmowania dalszych działań, a nawet wycofuje się z zamiaru likwidacji. Celem ustawodawcy była w tym przypadku dbałość o dobro i interes studenta, stąd obowiązek zapewnienia kontynuacji studiów został tak mocno wyrażony w art. 26 ust. 1 psw.

Z względu na powyższe, Minister przed wyrażeniem zgody na likwidację, powinien jednak mieć możliwość stwierdzenia, czy tę kontynuację rzeczywiście zapewniono. W praktyce, założyciel najczęściej dołącza do wniosku dokumentację, z której wynika ilu studentów kształci uczelnia, na jakim roku oraz w jaki sposób zakończą oni kształcenie. Kwestia zapewnienia kontynuacji studiów najczęściej

---

<sup>10</sup> Art. 6 pkt 6 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. 2015, poz. 233 z późn. zm.) jednoznacznie stwierdza, że nie można ogłosić upadłości uczelni. Zanim jednakże przepis ten wszedł w życie, w dniu 1 października 2003 r., miał miejsce jedyny przypadek orzeczenia przez sąd upadłości uczelni niepublicznej. W wyniku apelacji wniesionej przez uczelnię, sąd okręgowy wystosował do Sądu Najwyższego pytanie prawne w kwestii dopuszczalności ogłoszenia upadłości uczelni. Sąd Najwyższy potwierdził taką możliwość w uchwale z dnia 3 lipca 2003 r., III CZP 38/03, OSNC 2004, nr 9, poz. 134, w której uznał, że działalność polegająca na świadczeniu przez uczelnię niepaństwową odpłatnych usług edukacyjnych w sposób spełniający wymogi uznania tej działalności za działalność gospodarczą w rozumieniu *Prawa o działalności gospodarczej* pozwala na uznanie takiego podmiotu za przedsiębiorcę, co prowadzi do uznania tej osoby prawnej za podmiot mający zdolność upadłościową.

srowadzą się natomiast do zawarcia z inną uczelnią porozumienia (umowy) zapewniającej studentom likwidowanej uczelni możliwość dalszego kształcenia<sup>11</sup>.

Nie można również zapominać o możliwości dokończenia kształcenia w macierzystej uczelni, którą zapewnia art. 27 ust. 5 psw, zgodnie z którym studia prowadzone przez uczelnię w dniu otwarcia likwidacji mogą być kontynuowane nie dłużej niż do końca roku akademickiego, w którym nastąpiło otwarcie likwidacji. Może się również zdarzyć, iż studenci rezygnują z nauki w uczelni i sami przenoszą się na inną uczelnię.

W toku prowadzonego postępowania w sprawie wyrażenia zgody na likwidację uczelni, Minister powinien mieć możliwość realnej oceny sytuacji uczelni, stąd w praktyce Minister, zwraca się do założyciela z prośbą o wskazanie i uzasadnienie przyczyny likwidacji uczelni, przekazanie ramowego harmonogramu likwidacji uczelni, wstępnych informacji o jej planowanym przebiegu oraz przewidywanym terminie zakończenia, a także danych osoby wyznaczonej na likwidatora<sup>12</sup>.

W przypadku ustalenia, że zachodzą przesłanki przemawiające za koniecznością postawienia uczelni w stan likwidacji, a wniosek założyciela spełnia wszystkie wymogi, Minister w formie decyzji administracyjnej<sup>13</sup> wyraża zgodę na likwidację uczelni, a dokładniej na postawienie jej w stan likwidacji.

### 3. Obowiązki likwidatora

Po otrzymaniu zgody na likwidację uczelni niepublicznej, założyciel rozpoczyna postępowanie likwidacyjne uczelni, tzn. stawia ją w stan likwidacji i zgodnie z art. 27 ust. 3 psw powołuje likwidatora. Następnie, o fakcie tym informuje

---

<sup>11</sup> Psw przewiduje jedynie zapewnienie kontynuacji studiów, co nie oznacza zapewnienia dokładnie takiego samego kierunku studiów. W praktyce może to stanowić ogromny problem, szczególnie w odniesieniu do studentów bardzo rzadkich i nietypowych kierunków studiów, które w dużej liczbie pojawiły się w związku z wprowadzoną w roku 2011, autonomią uczelni w tworzeniu kierunków studiów.

<sup>12</sup> Jeśli założyciel nie przekaze takich informacji, to wobec braku zawarcia w psw obowiązku ich przekazania, należałoby jednak wyrazić wątpliwość, czy będzie to wystarczająca podstawa dla odmowy wydania decyzji wyrażającej zgodę na likwidację.

<sup>13</sup> Wprawdzie udzielenie zgody przez Ministra na likwidację uczelni niepublicznej nie zostało wymienione w art. 30 psw, który precyzuje jakie czynności następują w drodze decyzji administracyjnej ale w tym przypadku za formą decyzji administracyjnej przemawia art. 104 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2013, poz. 267), zgodnie z którym „Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej”.

Ministra, który dokonuje w rejestrze uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych<sup>14</sup> odpowiednich wpisów odnotowujących zmianę nazwy uczelni z dopiskiem: „w likwidacji”. Istniejącą w tym zakresie praktykę usankcjonowała dopiero Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198), która zobowiązała uczelnię pozostającą w stanie likwidacji do używania nazwy z dodatkiem „w likwidacji”, a Ministrowi nakazała odzwierciedlenie tego faktu w rejestrze. Ze względów praktycznych Minister w rejestrze odnotowuje również datę postawienia uczelni w stan likwidacji oraz osobę likwidatora<sup>15</sup>.

Z dniem wskazanym przez założyciela, uczelnia jest postawiona w stan likwidacji i następuje tzw. otwarcie likwidacji. Data ta jest bardzo istotna, ponieważ łączy się z nią konkretne skutki prawne. Następstwa otwarcia likwidacji szczegółowo określa art. 27 ust. 4 i 5 psw, który m.in. przewiduje przejście kompetencji organów uczelni w zakresie dysponowania jej majątkiem przez likwidatora. Nadal jednak, w czasie likwidacji, w uczelni funkcjonują organy jednoosobowe i kolegialne. Z momentem otwarcia likwidacji, uczelnia nie prowadzi przyjęć na studia, a jak już wskazano powyżej studia prowadzone przez uczelnię w dniu otwarcia likwidacji, mogą być kontynuowane nie dłużej niż do końca roku akademickiego, w którym nastąpiło otwarcie likwidacji.

Jeśli chodzi natomiast o tryb prowadzenia likwidacji, to ustawa nie daje tutaj zbyt wielu wytycznych. Art. 27 ust. 1 psw bardzo lapidarnie stwierdza, że likwidacja uczelni niepublicznej polega na zadysponowaniu składnikami materialnymi i niematerialnymi jej majątku, po zaspokojeniu lub zabezpieczeniu wierzycieli, w szczególności pracowników i studentów. Art. 27 ust. 2 psw przewiduje natomiast, że majątek uczelni niepublicznej pozostały po zaspokojeniu wierzycieli przeznaczony jest na cele określone w statucie. Co do pozostałych kwestii, psw również odsyła do statutu uczelni, który zgodnie z art. 27 ust. 8 psw, w zakresie nieuregulowanym w ustawie powinien określać sposób likwidacji uczelni niepublicznej<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Rejestr uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych jest prowadzony przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na podstawie art. 29 psw. Szczegółowe informacje dotyczące jego prowadzenia zawarte zostały w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 września 2011 r. w sprawie sposobu prowadzenia oraz szczegółowego trybu udostępniania rejestru uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych (Dz.U. nr 207, poz. 1234).

<sup>15</sup> Dane te wpisywane są do rejestru uczelni niepublicznych w rubryce jedenastej, w której m.in. wpisuje się informacje o likwidacji uczelni oraz inne informacje o jej działalności.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 84, poz. 455) zniósła zatwierdzanie przez Ministra statutów

W ustawie nie znajdziemy również zbyt wielu przepisów regulujących obowiązki likwidatora. Poza wyraźnie zapisanym w art. 192a psw zobowiązaniem likwidatora do zarchiwizowania dokumentów, o czym będzie mowa w dalszej części, czy obowiązkiem zawiadomienia o zakończeniu likwidacji, brak jest innych postanowień wyjaśniających, jakie czynności powinien podjąć likwidator w toku prowadzenia likwidacji.

Gdyby chcieć, na bazie dotychczasowej praktyki, spróbować zebrać na potrzeby niniejszego opracowania podstawowe obowiązki likwidatora, to byłoby to m.in.: (1) protokolarne zniszczenie pieczęci uczelni; (2) spieniężenie majątku uczelni w celu zaspokojenia lub zabezpieczenia wierzycieli uczelni; (3) wypełnienie zobowiązań uczelni; (4) rozdysponowanie majątku uczelni pozostającego po zaspokojeniu wierzycieli, zgodnie z postanowieniami statutu uczelni; (5) właściwe zabezpieczenie oraz zarchiwizowanie całej dokumentacji uczelni; (6) zgłoszenie likwidacji w Urzędzie Skarbowym i Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych; (7) zamknięcie kont bankowych uczelni; (8) sporządzenie sprawozdania finansowego uczelni za okres prowadzenia likwidacji wraz z bilansem finansowym na dzień otwarcia i zakończenia likwidacji oraz rachunkiem zysków i strat; (9) zakończenie bieżących spraw uczelni; (10) przeprowadzenie innych czynności likwidacyjnych, które mają na celu ostateczne zakończenie działalności uczelni; (11) niezwłoczne zawiadomienie ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego o zakończeniu likwidacji.

Nie jest to w żadnym wypadku pełna i wyczerpująca lista obowiązków a jedynie próba pogłądowego przedstawienia ogromu zadań, z jakimi musi zmierzyć się likwidator. W zależności od wielkości uczelni, posiadanego majątku, zobowiązań, czy ilości prowadzonych kierunków studiów, likwidacja każdej uczelni może przebiegać odmiennie ale warto byłoby jednak podjąć próbę zapisania w ustawie choćby ogólnych obowiązków likwidatora.

W odniesieniu do osoby likwidatora, warto jeszcze zwrócić uwagę na brzmienie art. 27 ust. 3a psw, który przewiduje powołanie likwidatora przez Ministra w przypadku nie podjęcia w tej sprawie decyzji przez założyciela. Ustęp ten został

---

uczelniami niepublicznymi. Jedynie na podstawie art. 35 ust. 3 psw rektor uczelni jest zobowiązany do przesłania Ministrowi uchwały w sprawie przyjęcia lub zmiany statutu, a Minister na podstawie art. 36 ust. 1 psw może stwierdzić jej nieważność w terminie dwóch miesięcy od otrzymania. Jak jednak pokazuje praktyka, stwierdzanie nieważności, jako dosyć poważne narzędzie nadzoru, jest stosowane w sytuacji ewidentnej niezgodności postanowień statutu z przepisami prawa. Brak jest natomiast systemowego rozwiązania dla sytuacji, w których nie występuje niezgodność z przepisami prawa a jedynie pewne przepisy wymagają uzupełnienia, czy też innego zredagowania. Ze względu na powyższe, wydaje się, iż obecnie zapewnienie pełnego nadzoru Ministra nad realizacją przez uczelnie dyspozycji zawartej w art. 27 ust. 8 psw jest znacznie trudniejsze.

dodany w wyniku nowelizacji psw, która weszła w życie 1 października 2014 r.<sup>17</sup>, Przed tą datą, przepis ten w bardzo podobnym brzmieniu znajdował się w art. 37 ust. 4. Z umiejscowienia tego przepisu w art. 37, który ma charakter czysto nadzorczy i dotyczy wezwania uczelni do zaprzestania działalności niezgodnej z prawem, można było wnioskować, iż powołanie likwidatora przez Ministra, mogło mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy cofnięto uczelni pozwolenie na jej utworzenie, a założyciel nie przystąpił do likwidacji uczelni. Przeniesienie możliwości powołania likwidatora przez Ministra do art. 27 psw, który jak wskazano, jest ogólnym przepisem dotyczącym likwidacji, powinno powodować zmianę interpretacji tego przepisu. Obecne brzmienie tego przepisu jest następujące: „Jeżeli założyciel uczelni niepublicznej nie powoła w terminie likwidatora, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego powołuje likwidatora uczelni oraz wyznacza termin zakończenia likwidacji (...)”. Zostawmy analizę zastosowania tego instrumentu w sytuacji cofnięcia przez Ministra pozwolenia na utworzenie uczelni, ponieważ nie jest ona przedmiotem tego opracowania. Istotne, z punktu widzenia likwidacji uczelni wydaje się pytanie, czy w przypadku, gdy Minister udzielił zgody na likwidację uczelni, a założyciel ociąża się z przystąpieniem do likwidacji i powołaniem likwidatora, Minister może skorzystać z możliwości, jaką przewiduje art. 27 ust. 3 psw? Wydaje się, że należy dopuścić taką możliwość, chociaż niejasny będzie tu termin, w którym założyciel nie powołał likwidatora, o którym wprost mówi art. 27 ust. 3a psw. Nie jest wiadomo, o jaki termin tutaj chodzi i czy Minister mógłby już w decyzji udzielającej zgody na likwidację, określić taki termin lub po wydaniu takiej decyzji, w ramach ogólnego nadzoru, wyznaczyć założycielowi taki termin? Nie można takich możliwości całkowicie wykluczyć ale trzeba mieć na uwadze, że krótki, zaledwie roczny, okres funkcjonowania w praktyce nowych przepisów, nie pozwala jeszcze na jednoznaczną ich ocenę.

Z punktu widzenia likwidatora, istotnym zagadnieniem jest kwestia związana z ponoszeniem kosztów likwidacji, a przede wszystkim pokrywaniem kosztów wynagrodzenia likwidatora. Istotne zmiany wprowadziła tu nowelizacja psw z 2014 r.<sup>18</sup> zmieniając brzmienie art. 27 ust. 6 psw oraz dodając do niego ust. 6a. Od 1 października 2014 r., koszty likwidacji uczelni niepublicznej, w tym koszty wynagrodzenia likwidatora pokrywane są z majątku uczelni, z pierwszeństwem przed roszczeniami wierzycieli, natomiast w przypadku, gdy koszty likwidacji przekraczają jej majątek, koszty wynagrodzenia likwidatora pokrywane są z majątku

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014, poz. 1198).



założyciela uczelni niepublicznej. Pokrywanie kosztów wynagrodzenia likwidatora z majątku uczelni jest różnie oceniane<sup>19</sup> ale na pewno uregulowanie tego problemu należy postrzegać jako istotny krok w kierunku poszerzenia regulacji dotyczącej procedury likwidacji uczelni niepublicznej. Nadal jednak przepisy psw nie wskazują, co zrobić w przypadku, gdy likwidowana uczelnia nie posiada majątku na zaspokojenie wierzycieli. Z uwagi na brak stosownych regulacji, należy przyjąć, że wierzycielności są pokrywane do wysokości majątku uczelni, a w przypadku jego braku nie zostaną niestety w ogóle zaspokojone. Wydaje się, że pewnym remedium na ten problem byłoby zobowiązanie założyciela, w toku postępowania w sprawie utworzenia uczelni niepublicznej, do zabezpieczenia pewnej sumy pieniędzy na pokrycie kosztów likwidacji, w sytuacji gdy uczelnia, a tak niestety dzieje się najczęściej, pozbawiona jest majątku, z którego mogłaby pokryć swoje zobowiązania<sup>20</sup>.

Nie mniej trudnym zadaniem dla likwidatora jest archiwizacja dokumentacji uczelni. Zgodnie z art. 88 ust. 6<sup>21</sup> psw, uczelnia ma obowiązek prowadzenia archiwum, którego działalność regulowana jest przepisami ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. 2011, nr 123, poz. 698, z późn. zm., dalej „ustawa archiwalna”), wobec czego likwidator, w toku prowadzenia czynności likwidacyjnych, powinien dążyć do właściwego zabezpieczenia oraz zarchiwizowania dokumentacji uczelni.

Formalne nałożenie takiego obowiązku na likwidatora, miało miejsce dopiero w wyniku nowelizacji psw, która weszła w życie 12 października 2011 r.<sup>22</sup> Dodany wówczas art. 192a stanowi, iż: „W przypadku likwidacji uczelni jej likwidator przekazuje dokumentację przebiegu studiów do właściwego miejscowo archiwum państwowego. Koszty przechowywania dokumentacji pokrywa się z majątku likwidowanej uczelni”.

Wprowadzenie tego przepisu było do pewnego stopnia spowodowane sytuacją, w której likwidacja uczelni niepublicznej powodowała masę proble-

---

<sup>19</sup> H. Izdebski, stwierdza, że jest to wprawdzie „życiowe” rozwiązanie ale odchodzące od zasad ugruntowanych w polskim porządku prawnym, ponieważ zakłada obowiązek ponoszenia kosztów likwidacji jednej osoby prawnej przez zupełnie inną osobę, podczas gdy uczelnia niepubliczna jest samodzielną osobą prawną. Zob. H. Izdebski op.cit., s. 116.

<sup>20</sup> Propozycje takiego rozwiązania pojawiały się w trakcie prac nad nowelizacją Prawa o szkolnictwie wyższym, zarówno w 2011 r. i 2014 r. ale nigdy nie stały się przedmiotem uzgodnień lub konsultacji.

<sup>21</sup> Przepis wszedł w życie 1 września 2005 r. i od tego czasu nie podlegał zmianom.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011, nr 84, poz. 455).

mów dla jej studentów i absolwentów, związanych z potrzebą powołania się na odbywane na takiej uczelni studia. Do momentu nałożenia na likwidatora obowiązku wynikającego z art. 192a, zdarzały się problemy z dotarciem do tej dokumentacji. Po 1 października 2011 r. absolwenci zlikwidowanych uczelni mają możliwość zwrócenia się do właściwego miejscowo archiwum państwowego w celu uzyskania odpowiednich dokumentów<sup>23</sup>.

Trzeba jednak pamiętać, że art. 192a psw nie ma mocy wstecznej, a zatem obowiązek przekazania przez likwidatora dokumentacji do archiwum nie dotyczy uczelni zlikwidowanych przed 1 października 2011 r. Z tego względu należy zatem liczyć się z sytuacją, w której dostęp do dokumentacji takich uczelni może być utrudniony<sup>24</sup>.

Regulacje dotyczące dokumentacji przebiegu studiów, w tym również odnoszące się do postępowania z nią w przypadku likwidacji uczelni, zawarte zostały w Rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 września 2011 r. w sprawie dokumentacji przebiegu studiów (Dz.U. nr 201, poz. 1188). W § 2 tego rozporządzenia wyliczono dokumenty, w jakich gromadzi się informacje dotyczące studenta i przebiegu studiów. Są to mianowicie: (1) album studentów, (2) teczki akt osobowych studentów, (3) protokoły zaliczenia przedmiotów i (4) księga dyplomów. Natomiast § 11 tego rozporządzenia precyzuje, że dokumenty, w których dokumentowany jest przebieg studiów to: (1) protokoły zaliczenia przedmiotu, (2) karty okresowych osiągnięć studenta, (3) indeks oraz (4) praca dyplomowa. W przypadku kierunków artystycznych mogą to być też inne dokumenty wynikające ze specyfiki studiów. Rozporządzenie zobowiązuje również likwidatora do podpisywania dokumentów potwierdzających ukończenie studiów oraz ich wyciągów i odpisów, w przypadku braku organów uczelni upoważnionych do dokonywania tych czynności.

Z wyjątkiem indeksu<sup>25</sup>, który stanowi własność studenta, należy uznać, iż wszystkie opisane wyżej dokumenty zaliczają się do tzw. dokumentacji przebiegu studiów i podlegają obowiązkowi przekazania do właściwego archiwum

---

<sup>23</sup> W. Sanetra, M. Wierzbowski, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 443 i nast.

<sup>24</sup> W. Sanetra, M. Wierzbowski, op.cit., s. 443 i n.

<sup>25</sup> Należy pamiętać, że Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 września 2011 r. w sprawie dokumentacji przebiegu studiów Dz.U. 2011, nr 201, poz. 1188 dopuszcza możliwość prowadzenia indeksu tylko w formie elektronicznej. W przypadku zatem jakichkolwiek ewentualnych błędów w systemie elektronicznym, udokumentowanie i odtworzenie rzeczywistych zdarzeń, jakie miały miejsce w trakcie studiów, może okazać się niezwykle trudne.

państwowego. Nerozwizywanym problemem pozostaje jednak kwestia ponoszenia kosztów przechowywania dokumentacji, które zgodnie z art. 192a psw, powinny być pokrywane z majątku likwidowanej uczelni. Psw nie precyzuje niestety, co dzieje się w przypadku braku możliwości pokrycia przez uczelnię tych kosztów. Brak uregulowania tej sprawy wydaje się kolejnym argumentem przemawiającym za zobowiązaniem założyciela uczelni, do zabezpieczenia odpowiedniej kwoty pieniędzy, na pokrycie niezbędnych kosztów likwidacji, w sytuacji gdy uczelnia nie ma na to wystarczającego majątku.

Rozporządzenie w sprawie dokumentacji przebiegu studiów powtarza *de facto* obowiązek wynikający z art. 192a psw, dodając jedynie, iż ma to nastąpić niezwłocznie po zakończeniu kształcenia przez uczelnię. Przed przekazaniem dokumentacji przebiegu studiów do właściwego miejscowo archiwum państwowego, likwidator zobowiązany jest jednak do prawidłowego jej uporządkowania zgodnie z przepisami ustawy archiwalnej. Natomiast po przekazaniu dokumentacji do archiwum, dokumenty potwierdzające ukończenie studiów wydawane są już na podstawie przepisów ustawy archiwalnej.

Co ciekawe, art. 192 a psw odnosi się wyłącznie do dokumentacji przebiegu studiów. W żadnym wypadku natomiast nie precyzuje, co dzieje się z archiwum uczelni niepublicznej w przypadku jej likwidacji i nie nakłada na likwidatora uczelni żadnych obowiązków w tym zakresie. Skoro jednak, jak wskazano powyżej, działalność archiwum uczelni regulowana jest przepisami ustawy archiwalnej, to tam należałoby szukać odpowiednich przepisów. Niestety ustawa archiwalna wprowadza tutaj dodatkowy zamęt, ponieważ różnicuje status archiwalny uczelni publicznych i niepublicznych. Materiały archiwalne powstałe w wyniku działalności uczelni niepublicznych (niepaństwowych jednostek organizacyjnych) zaliczane są do tzw. niepaństwowego zasobu archiwalnego. Organy uczelni niepublicznych zobowiązane są we własnym zakresie do ewidencjonowania, przechowywania i zabezpieczania materiałów archiwalnych wchodzących w skład niepaństwowego zasobu archiwalnego. Z chwilą trwałego zaprzestania działalności przez uczelnię niepubliczną, jej materiały archiwalne, wchodzące w skład niepaństwowego zasobu archiwalnego, wchodzą do państwowego zasobu archiwalnego i podlegają przekazaniu do właściwej jednostki państwowej sieci archiwalnej<sup>26</sup>. Natomiast dokumentacja niearchiwalna, w szczególności dokumentacja osobowa i placowa, powinna zostać

<sup>26</sup> Zróżnicowanie sytuacji prawnej uczelni publicznych i niepublicznych na gruncie ustawy archiwalnej pozostaje w sprzeczności z przepisami psw oraz rozporządzeniem w sprawie dokumentacji przebiegu studiów. Nie można wykluczyć, iż sytuacja taka może przyczynić się do skomplikowania procedury likwidacji uczelni niepublicznych.

we właściwy sposób zabezpieczona i przechowywana przez czas, jaki został określony dla ich przechowywania. W odniesieniu do dokumentacji osobowej i płacowej, ustawa archiwalna przewiduje konieczność wskazania podmiotu prowadzącego działalność w dziedzinie przechowywania dokumentacji, który będzie przechowywał tę dokumentację, przez okres pozostały do końca upływu 50-letniego okresu jej przechowywania.

Wydaje się, że zagadnienie archiwizacji dokumentów uczelni niepublicznej wymagałoby jednak kompleksowego uregulowania. Wzrost liczby likwidacji uczelni niepublicznych<sup>27</sup> niewątpliwie przyczyni się jeszcze do pojawienia się w tej kwestii wielu wątpliwości. Likwidacja uczelni niepublicznej nie może bowiem oznaczać braku możliwości dotarcia w przyszłości do jej dokumentacji<sup>28</sup>. Obowiązek archiwizacji dokumentów można zaliczyć do jednego z istotniejszych obowiązków likwidatora, a brak dopełnienia przez niego tego obowiązku będzie skutkowało niemożnością zakończenia likwidacji uczelni<sup>29</sup>.

#### 4. Wykreślenie uczelni z rejestru

Po przeprowadzeniu przez likwidatora wszystkich koniecznych czynności likwidacyjnych, powinien on, zgodnie z art. 27 ust. 7 psw, niezwłocznie zawiadomić Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o zakończeniu likwidacji. Ustawa wprowadziła nie normuje czynności wykreślenia uczelni z rejestru<sup>30</sup> ale wydaje się, iż likwidator powinien wraz z zawiadomieniem przekazać jednocześnie świadczącą o tym dokumentację.

Więcej regulacji w przedmiocie wykreślenia uczelni zawiera Rozporządzenie Ministra Nauki Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 września 2011 r. w sprawie sposobu prowadzenia oraz szczegółowego trybu udostępniania rejestru uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych (Dz.U. nr 207, poz. 1234, dalej „rozporządzenie w sprawie rejestru”). § 8 tego rozporządzenia stanowi, iż warunkiem wykreślenia uczelni z rejestru jest zakończenie likwidacji oraz zawiadomienie Ministra przez likwidatora o zakończeniu likwidacji, natomiast wykreślenie uczelni z rejestru polega na dokonaniu z urzędu odpowiedniego wpisu w rubryce dwunastej, odnotowującego datę oraz przyczynę wykreślenia uczelni.

<sup>27</sup> Zob. przypis 2.

<sup>28</sup> Inną sytuacją będzie utrata dokumentacji uczelni. Co do zasady nie powinno to stanowić przeszkody w skutecznym zakończeniu postępowania likwidacyjnego.

<sup>29</sup> W. Sanetra, M. Wierzbowski, op.cit., s. 443.

<sup>30</sup> H. Izdebski, J.M. Zieliński, op.cit., s. 127.

Minister zatem, po analizie przekazanej przez likwidatora dokumentacji i stwierdzeniu wywiązania się przez niego z ciężących na nim obowiązków, wszczyna z urzędu postępowanie w sprawie dokonania w rejestrze uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych wpisu w przedmiocie wykreślenia uczelni z rejestru<sup>31</sup>, a następnie wydaje decyzję administracyjną zarządzającą odpowiedni wpis w rejestrze.

Z dniem wykreślenia uczelni z rejestru uczelni niepublicznych, traci ona osobowość prawną, co pociąga za sobą utratę jej bytu prawnego<sup>32</sup>. Po wykreśleniu uczelni z rejestru, zgodnie z § 8 ust. 3 rozporządzenia w sprawie rejestru, nie dokonuje się w nim już żadnych zmian dotyczących wykreślonej uczelni.

### Podsumowanie

Określona w psw procedura likwidacji uczelni niepublicznych jest odstępstwem od powszechnie ustalonych reguł likwidacji osób prawnych, określonych w przepisach kodeksu cywilnego oraz kodeksu postępowania cywilnego. Wydaje się zatem, iż psw jako ustawa szczególna, stanowiąca wyjątek wobec ogólnych regulacji kodeksowych, powinna bardzo dokładnie opisywać procedurę likwidacji.

Analiza przepisów psw w tym zakresie nie pozwala jednak na taki wniosek. Wprawdzie w wyniku dwóch nowelizacji psw, które weszły w życie 1 października 2011 r. i 1 października 2014 r. udało się nieco poszerzyć zakres tej regulacji, m.in. wprowadzając art. 192a, jednak należy zauważyć, że jest to niestety jeden z nielicznych przepisów odnoszących się do procedury likwidacji uczelni niepublicznej. Nadal jednak jest zdecydowanie za mało przepisów dotyczących postępowania likwidacyjnego, a co więcej, brak jest w psw wzorca, dzięki któremu postępowanie likwidacyjne uczelni niepublicznej mogłoby przebiegać według jednolitego modelu, zarówno jeśli chodzi o likwidatora, jak i Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz inne organy upoważnione do podejmowania decyzji w toku prowadzonego postępowania likwidacyjnego<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Brzmienie § 8 Rozporządzenia Ministra Nauki Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 września 2011 r. w sprawie sposobu prowadzenia oraz szczegółowego trybu udostępniania rejestru uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych (Dz.U. nr 207, poz. 1234) wyklucza możliwość złożenia przez likwidatora wniosku o wykreślenie uczelni z rejestru, a nawet gdyby to zrobił nie będzie on zobowiązany do wszczęcia postępowania w tej sprawie.

<sup>32</sup> H. Izdebski, J.M. Zieliński, op.cit., s. 117.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 550.

### **Abstract**

This article discusses the legal basis and the process of the liquidation of non – public higher education institution when his founder decides to apply for a permission to go into liquidation, granted by the Minister of Science and Higher Education. Fundamental obligations of the liquidator have been presented together with conditions and consequences of deletion from the registry of non-public higher education institutions. Examples of problems have been also indicated, both legal and practical that can be faced on during the process of liquidation of non-public higher education institution.

**Keywords:** non-public higher education institution, legal entity, liquidation, registry of non-public higher education institutions, archiving

**Słowa kluczowe:** uczelnia niepubliczna, osoba prawna, likwidacja, rejestr uczelni niepublicznych, archiwizacja