

Utworzenie uczelni niepublicznej w prawie o szkolnictwie wyższym

1. Wprowadzenie

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2012, poz. 572 z późn. zm., dalej psw) w zupełnie odmienny sposób uregulowała procedurę tworzenia uczelni publicznej oraz niepublicznej. O ile bowiem powstanie tej pierwszej wymaga po prostu wydania właściwego aktu prawnego², w którym znajdą się wszystkie odpowiednie postanowienia, to w odniesieniu do uczelni niepublicznej, jej utworzenie zostało dosyć szczegółowo określone zarówno w psw oraz 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, dalej „rozporządzenie o utworzeniu uczelni”).

Różnica w podejściu ustawodawcy do tego zagadnienia wynika niewątpliwie z odmiennego statusu prawnego obu typów uczelni. Istota tej odmienności została wyrażona w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 psw. Otóż uczelnię publiczną psw definiuje jako, uczelnię utworzoną przez państwo reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji publicznej, natomiast uczelnia niepubliczna to uczelnia utworzona przez osobę fizyczną albo osobę prawną niebędącą państwową ani samorządową osobą prawną. Już na podstawie obu tych definicji wydaje się oczywiste, iż uregulowanie procedury utworzenia uczelni niepublicznej, wymaga nieporównywalnie bardziej precyzyjnych przepisów, które nie powinny pozostawiać miejsca na żadne wątpliwości. Czy rzeczywiście tak

¹ Mgr prawa, absolwentka Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Warszawie, zastępca dyrektora Departamentu Szkolnictwa Wyższego i Kontroli w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

² Zgodnie z art. 18 psw utworzenie publicznej uczelni akademickiej następuje w drodze ustawy, natomiast publiczną uczelnię zawodową tworzy się na podstawie rozporządzenia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego.

jest? Czy obecnie obowiązujące przepisy psw są w tym zakresie wystarczające, czy może jednak wymagają uzupełnienia lub całkowitej nowelizacji? W niniejszym artykule, przedstawiając kolejne etapy procedury prowadzącej do utworzenia uczelni niepublicznej, podjęto próbę odpowiedzi na powyższe pytania.

2. Pozwolenie na utworzenie uczelni niepublicznej

Art. 20 ust. 2 psw stanowi, że utworzenie uczelni niepublicznej oraz uzyskanie przez nią uprawnień do prowadzenia studiów wyższych na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia, wymaga pozwolenia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Z wnioskiem o wydanie pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej może natomiast wystąpić osoba fizyczna albo osoba prawna niebędąca państwową ani samorządową osobą prawną. Katalog dopuszczalnych form prawnych, w jakich może występować tzw. założyciel uczelni niepublicznej³, jest zatem bardzo szeroki, począwszy od jednej lub kilku osób fizycznych, poprzez spółki prawa handlowego, aż do fundacji i stowarzyszeń.

Forma prawno-organizacyjna założyciela ma kluczowe znaczenie, ponieważ po uzyskaniu pozwolenia będzie ona decydowała o sposobie podejmowania przez założyciela decyzji dotyczących uczelni. W przypadku osób fizycznych, w sytuacji kiedy wniosek będzie wspólnie składany przez co najmniej dwie osoby, będą one zobowiązane do wspólnego i zgodnego współdziałania przy podejmowaniu decyzji⁴. Natomiast w odniesieniu do osób prawnych, dla oceny prawidłowości podjęcia decyzji, istotne będzie jednak zbadanie czy odbyło się to zgodnie z przepisami, które regulują to zagadnienie, np. umowa spółki, statut fundacji itp. Dosyć nietypowa sytuacja będzie miała miejsce w sytuacji wystąpienia przez istniejącą uczelnię niepubliczną z wnioskiem o utworzenie innej uczelni niepublicznej⁵.

³ Art. 2 ust. 1 pkt 4 stanowi, że założyciel uczelni niepublicznej to osoba, która utworzyła uczelnię lub ją prowadzi na podstawie przepisów psw.

⁴ Potwierdza to wyrok NSA z dnia 24 marca 2009 r. I OSK 1355/08, LEX nr 529846, w którym sąd stwierdził, że w przypadku uzyskania przez dwie osoby fizyczne pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, są one wspólnie uprawnione i zobowiązane do podejmowania wszystkich czynności dotyczących uczelni.

⁵ Jest to możliwe ponieważ uczelnia niepubliczna jest osobą prawną i może być założycielem innej uczelni niepublicznej. W praktyce powoduje to jednak komplikacje, ponieważ rektor uczelni będącej założycielem, jako organ ją reprezentujący, jest jednocześnie osobą, która wykonuje uprawnienia założyciela wobec drugiej uczelni niepublicznej.

Zakres danych jakie muszą zostać zawarte we wniosku o wydanie pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej został szczegółowo określony w rozporządzeniu o utworzeniu uczelni. § 1 rozporządzenia określa, co powinien zawierać wniosek o wydanie pozwolenia na utworzenie uczelni. Są to m.in. dane założyciela (ich zakres różni się w zależności od jego formy prawnej), nazwa, siedziba i struktura uczelni, uzasadnienie potrzeby jej utworzenia oraz przede wszystkim wysokość i rodzaj środków majątkowych, jakie założyciel przeznacza na utworzenie uczelni wraz z zobowiązaniem do ich przekazania na własność tworzonej uczelni oraz źródła i sposób jej finansowania. Wysokość i rodzaj środków majątkowych, jakie założyciel zamierza przeznaczyć na utworzenie uczelni to bardzo istotny element wniosku. Art. 20 ust. 3 psw przewiduje bowiem, że wysokość środków finansowych na utworzenie uczelni niepublicznej nie może być niższa niż 500 tysięcy złotych. Należy również wskazać, że brak ich przekazania w terminie trzech miesięcy od dnia wpisania uczelni do rejestru uczelni niepublicznych⁶ będzie skutkowało, zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 1 psw, cofnięciem pozwolenia na jej utworzenie.

W § 2 rozporządzenia o utworzeniu uczelni zawarto spis dokumentów, które należy dołączyć do wniosku. Chodzi tu m.in. o plany studiów, plany i programy praktyk zawodowych, informacje o nauczycielach akademickich, którzy będą zatrudnieni, szczegółowy opis bazy materialnej i dydaktycznej tworzonej uczelni oraz opisane powyżej, potwierdzenie spełnienia warunku posiadania środków majątkowych z zastrzeżeniem, iż potwierdzeniem posiadanych środków finansowych jest zaświadczenie z banku o ich posiadaniu na rachunku nieobciążonym.

Kolejne przepisy rozporządzenia o utworzeniu uczelni, tj. § 3 i 4 określają dokumenty dotyczące założyciela, które jest on zobowiązany złożyć w zależności od tego czy jest osobą fizyczną, czy osobą prawną. W odniesieniu do osoby fizycznej będą to: kopia dokumentu potwierdzającego tożsamość; oświadczenie współmałżonka o wyrażeniu zgody na dysponowanie majątkiem wspólnym, w przypadku gdy środki majątkowe na utworzenie uczelni pochodzą z majątku wspólnego; zaświadczenie o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego; oświadczenie o niewpisaniu do rejestru dłużników niewypłacalnych

⁶ 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 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).

i oświadczenie o braku wymagalnych zobowiązań wobec Skarbu Państwa⁷. Dla osoby prawnej będą to: aktualny, wydany nie później niż na trzy miesiące przez złożeniem wniosku, odpis z Krajowego Rejestru Sądowego; oświadczenie o niewpisaniu do rejestru dłużników niewypłacalnych; oświadczenie o braku wymagalnych zobowiązań wobec Skarbu Państwa; oświadczenie o nieprowadzeniu wobec niej postępowania likwidacyjnego, upadłościowego lub naprawczego. Natomiast osoby uprawnione do reprezentowania założyciela będącego osobą prawną dodatkowo składają jeszcze zaświadczenie o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego; oświadczenie o niewpisaniu do rejestru dłużników niewypłacalnych i oświadczenie o braku wymagalnych zobowiązań wobec Skarbu Państwa.

W związku z przeprowadzeniem postępowania w sprawie wydania pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, pobierana jest stała opłata, która stanowi dochód budżetu państwa. Art. 21 psw, na podstawie którego jest ona pobierana stanowi, że opłata ta związana jest z kosztami postępowania opiniodawczego, ale w istocie jest to po prostu opłata za wydanie pozwolenia⁸. Jej wysokość określona została w § 8 rozporządzenia o utworzeniu uczelni i wynosi 1200 zł. Opłatę wnosi się na rachunek bankowy wskazany przez urząd obsługujący ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, a dokument potwierdzający jej dokonanie dołącza się do wniosku.

Wniosek o wydanie pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej składa się w formie papierowej, w trzech egzemplarzach albo w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁹.

Po analizie złożonego wniosku i załączonych do niego dokumentów, jeśli nie zachodzą przesłanki do odmowy wydania pozwolenia, o czym szerzej w dalszej części artykułu, Minister przekazuje go do zaopiniowania przez Polską Komisję

⁷ W § 3, 4 i 5 rozporządzenia o utworzeniu uczelni mowa jest jedynie o złożeniu „oświadczeniu o niewpisaniu do rejestru dłużników niewypłacalnych”, natomiast w art. 20 ust. 6 pkt 3 psw występuje inne pojęcie, a mianowicie „wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych Krajowego Rejestru Sądowego”.

⁸ H. Izdebski stwierdza nawet, że występujące w art. 21 psw pojęcie postępowania opiniodawczego nie jest zdefiniowane i należy się domyślać, iż chodzi tu o wydanie opinii przez Polską Komisję Akredytacyjną, na podstawie art. 49 psw. Zdaniem autora miało to na celu uniknięcie powiązania tej opłaty z opłatami, o jakich mowa u ustawie z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. 2014, poz. 1628 z późn. zm.). Zob. H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 104.

⁹ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2014, poz. 1114.)

Akredytacyjną (dalej PKA). Z art. 20 ust. 2 psw wynika bowiem, że wniosek o udzielenie pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej jest jednocześnie wnioskiem o wyrażenie zgody na prowadzenie studiów na określonym kierunku. Powoduje to zatem konieczność włączenia PKA w proces wydawania pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej. Nie wynika to wprawdzie bezpośrednio z przepisów art. 20 psw, który w ogóle nie przewiduje żadnego obowiązku zasięgnięcia przez Ministra jakiegokolwiek opinii w tej sprawie, ale *a contrario* można jednak taki wniosek wyprowadzić z brzmienia art. 20 ust. 7 psw oraz z uprawnień PKA określonych w art. 49 psw¹⁰. W praktyce nie budzi to wątpliwości interpretacyjnych, choć trzeba odnotować, że pod względem legislacyjnym nie jest to zbyt precyzyjna konstrukcja przepisów.

Należy pamiętać, że pozwolenie na utworzenie uczelni niepublicznej wydawane jest w formie decyzji administracyjnej, co bezpośrednio wynika z art. 30 psw, który formę decyzji administracyjnej przewiduje m.in. dla udzielenia albo odmowy udzielenia pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej¹¹. Zgodnie z art. 20 ust. 8 psw pozwolenie wydaje się na czas nieokreślony¹², a w jego treści określa się jej założyciela, nazwę i siedzibę uczelni, prowadzone kierunki studiów i poziom kształcenia oraz minimalną wielkość i rodzaj środków majątkowych, które założyciel jest obowiązany przeznaczyć na jej utworzenie i funkcjonowanie.

Pozwolenie na utworzenie uczelni niepublicznej oraz uzyskanie przez nią uprawnień do prowadzenia studiów wyższych na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia jest zaledwie pierwszym krokiem do jej utworzenia. Trzeba podkreślić, że pozwolenie nie jest aktem o utworzeniu uczelni¹³ i dopie-

¹⁰ H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo...*, s. 103.

¹¹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 4 października 2012 r., II SA/Wa 673/12, stwierdził, że art. 30 psw stanowi jedynie podstawę do załatwienia danej sprawy w określonej formie, natomiast nie wynika z niego umocowanie do dokonania konkretnego rozstrzygnięcia merytorycznego. Na marginesie należy jednak zauważyć, że nawet gdyby udzielenie przez Ministra pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, nie byłoby wymienione w art. 30 psw, za formę decyzji administracyjnej przemawiałby 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”.

¹² Wydanie pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej na czas nieokreślony zostało wprowadzone dopiero ustawą z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 455).

¹³ H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo...*, s. 103.

ro spełnienie dalszych warunków, przewidzianych w psw, będzie prowadziło do utworzenia uczelni niepublicznej.

3. Wniosek o wydanie pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, złożony przez podmiot zagraniczny

Wniosek o wydanie pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej może zostać również złożony przez cudzoziemca albo osobę prawną mającą swą siedzibę za granicą. W takiej sytuacji, zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie utworzenia uczelni, z wyjątkiem dokumentów potwierdzających tożsamość, sporządzonych alfabetem łacińskim, wszystkie dokumenty określone w § 3 i 4 rozporządzenia o utworzeniu uczelni, muszą zostać dodatkowo przetłumaczone na język polski przez tłumacza przysięgłego wpisanego na listę tłumaczy przysięgłych, prowadzoną przez właściwe organy państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej albo sporządzonym przez zagranicznego tłumacza przysięgłego i poświadczonym przez właściwego konsula Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴.

Pytania, jakie się tu jednak nasuwają to, czy podmiot zagraniczny mający swoją siedzibę zagranicą, powinien przedstawić zagraniczne odpowiedniki dokumentów określonych w rozporządzeniu o utworzeniu uczelni? Jeżeli tak, to czy podmiot taki będzie w stanie, ze względu na różne systemy prawne, przedstawić odpowiedniki wszystkich wymaganych dokumentów, np. odpis z Krajowego Rejestru Sądowego, który ma istotne znaczenie z uwagi na fakt, że informacje w nim zawarte rozstrzygają o prawie do reprezentowania danego podmiotu, a tym samym pozwalają określić do kogo odnosi się obowiązek złożenia zaświadczenia z Krajowego Rejestru Karnego, oświadczenia o niewpisaniu do rejestru dłużników niewypłacalnych i oświadczenia o braku wymagalnych zobowiązań wobec Skarbu Państwa. Czy w takiej sytuacji należy odstąpić od żądania tych dokumentów, jeżeli podmiot zaświadczy, iż nie występują one w kraju, w którym ma on siedzibę? Od kogo wówczas wymagać takich dokumentów?

¹⁴ W przypadku państw, które są stronami Konwencji znoszącej wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych sporządzonej w Hadze 5 października 1961 r. (Dz.U. 2005, nr 112, poz. 938) w miejsce poświadczania dokonywanego przez konsula RP, należy dopuścić możliwość przedstawienia zagranicznego tłumaczenia przysięgłego opatrzonego tzw. klauzulą Apostille.

Otóż wydaje się, że jedynym, prawnie dopuszczalnym rozwiązaniem, będzie przyjęcie, iż w przypadku zamiaru utworzenia uczelni niepublicznej przez podmiot zagraniczny, z wnioskiem o jej utworzenie będzie mógł wystąpić jedynie oddział takiego podmiotu, który został utworzony zgodnie z zasadami prowadzenia w Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej przez podmioty zagraniczne. W konsekwencji możliwe będzie wymaganie, by dokumenty dotyczące wniosku, w tym oświadczenia, były składane przez osoby uprawnione do reprezentowania tego oddziału, zgodnie z informacją zawartą w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Od sytuacji, w której cudzoziemiec albo osoba prawna mająca swą siedzibę za granicą, występuje z wnioskiem o wydanie pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, należy zdecydowanie odróżnić wystąpienie przez uczelnię zagraniczną z wnioskiem o wydanie zgody na utworzenie na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, uczelni zagranicznej lub filii uczelni zagranicznej. Mamy wtedy do czynienia z zupełnie odmienną sytuacją prawną. Przede wszystkim, zgodnie z art. 85 ust. 6 psw, z takim wnioskiem może wystąpić jedynie uczelnia zagraniczna, która uzyskała pozytywną ocenę agencji oceniającej jakość kształcenia uznawanej przez władze macierzystego kraju albo zarejestrowanej w Europejskim Rejestrze Agencji Akredytacyjnych (EQUAR) lub agencji innego kraju, której oceny są uznawane przez PKA. Zgoda Ministra wydawana jest po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz PKA. Należy jednakże zaznaczyć, że rola Ministra kończy się na wydaniu zgody na utworzenie, na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, uczelni zagranicznej lub filii uczelni zagranicznej. Z chwilą jej wydania, zarówno uczelnia zagraniczna lub filia uczelni zagranicznej, działają na podstawie przepisów obcego prawa, a przepisy Prawa o szkolnictwie wyższym nie będą miały do nich zastosowania¹⁵.

4. Odmowa wydania pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej

Jak przedstawiono powyżej, składając wniosek o wydanie pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, należy spełnić szereg wymagań i dołączyć niema-

¹⁵ Do chwili obecnej nie powstała w tym trybie żadna uczelnia zagraniczna lub filia uczelni zagranicznej. W roku bieżącym tylko jedna uczelnia zagraniczna złożyła wniosek o utworzenie uczelni na terenie RP. Jego rozpatrzenie nie zakończyło się jednak udzieleniem zgody przez Ministra, z uwagi na brak wykazania przez wnioskodawcę, iż spełnia on warunki do uznania go, w myśl przepisów psw, za uczelnię.

łą ilość dokumentów. Nie można natomiast zapominać o tzw. przesłankach negatywnych, których wystąpienie skutkuje odmową udzielenia pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej. Przede wszystkim art. 20 ust. 4 psw stanowi, iż Minister odmawia wydania pozwolenia, jeżeli z wniosku wynika, że uczelnia niepubliczna lub jej jednostki organizacyjne nie będą w stanie spełnić określonych w ustawie i aktach wykonawczych, warunków do prowadzenia studiów. Jak już wskazano wcześniej, Minister podejmując taką decyzję, opiera się na opinii PKA, która na podstawie art. 49 ust. 1 jest zobowiązana do jej przedstawienia. W przypadku otrzymania powyższej opinii (pozytywnej lub negatywnej), Minister po analizie jej treści, podejmuje decyzję. Formalnie Minister nie jest nią związany, jednak do chwili obecnej, nie zdarzyło się, by Minister podejmując decyzję o udzieleniu pozwolenia na utworzenie uczelni działał wbrew opinii, wyrażonej przez PKA.

W odróżnieniu od art. 20 ust. 4 psw, art. 20 ust. 5 i 6 psw wskazuje konkretne przyczyny odmowy wydania przez Ministra pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, odnoszące się do osób fizycznych i prawnych. W przypadku osób fizycznych, zgodnie z art. 20 ust. 5 psw, podstawą odmowy jest: (1) skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe; (2) wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych Krajowego Rejestru Sądowego oraz (3) posiadanie wymagalnych zobowiązań wobec Skarbu Państwa. W odniesieniu do osób prawnych, na podstawie art. 20 ust. 6 psw, przyczyną odmowy jest (1) postawienie w stan likwidacji; (2) postawienie w stan upadłości; (3) wpis do rejestru dłużników niewypłacalnych Krajowego Rejestru Sądowego¹⁶; (4) posiadanie wymagalnych zobowiązań wobec Skarbu Państwa oraz (5) wystąpienie wobec osób umocowanych do reprezentacji jednej z przesłanek określonych w art. 20 ust. 5 psw.

Jak wskazuje art. 20 ust. 7, decyzje Ministra podejmowane na podstawie art. 20 ust. 5 i 6 psw nie wymagają zasięgnięcia opinii PKA. Można zatem stwierdzić, że w przypadku wystąpienia jednej z przesłanek opisanych w art. 20 ust. 5 i 6, Minister samodzielnie, na etapie rozpatrywania wniosku, dokonuje oceny przedstawionej dokumentacji i na tej podstawie stwierdza wystąpienie faktu, który powoduje konieczność wydania decyzji odmownej. Co istotne, Minister w przypadku stwierdzenia przesłanek zawartych w art. 20 ust. 5 i 6 psw nie ma możliwości odstąpienia od wydania decyzji odmownej, ponieważ przepis ten zawiera dla niego wyraźną dyspozycję do odmowy udzielenia pozwolenia. Tak samo Minister będzie działał w przypadku stwierdzenia przesłanki opisanej

¹⁶ Zob. przypis nr 8.

w art. 20 ust. 4 psw, ale jak wskazano powyżej, w tym przypadku Minister ma możliwość oparcia się na opinii PKA.

5. Akt założycielski i wpis do rejestru uczelni niepublicznych

Art. 23 psw przewiduje, że po uzyskaniu pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, założyciel jest zobowiązany do złożenia tzw. „aktu założycielskiego”, czyli sporządzonego w formie aktu notarialnego, oświadczenia woli o założeniu uczelni niepublicznej¹⁷. Akt ten, zgodnie z art. 23 psw, powinien określać w szczególności założyciela, nazwę, siedzibę i szczegółowy zakres działalności uczelni, wielkość środków majątkowych przeznaczonych na utworzenie uczelni, w tym wartość rzeczy przekazanych jej na własność, termin ich przekazania oraz sposób dalszego finansowania uczelni.

Założyciel powinien złożyć akt założycielski w ciągu trzech miesięcy od dnia wydania pozwolenia, ponieważ uchybienie temu obowiązkowi będzie, na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 1 psw, skutkowało cofnięciem przez Ministra wydanego pozwolenia.

W wyniku sporządzenia aktu założycielskiego nie następuje jeszcze jednak przeniesienie na rzecz uczelni, określonych w akcie środków majątkowych, ponieważ uczelnia nie posiada jeszcze osobowości prawnej, a tym samym formalnie *de facto* nie istnieje¹⁸.

Kwestia osobowości prawnej jest regulowana przez przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 2014, poz. 121 z późn. zm., dalej „kodeks cywilny”), gdzie art. 33 zalicza do osób prawnych jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Kodeks cywilny dla nadania osobowości prawnej wymaga zatem zarówno przepisu prawa powszechnie obowiązującego¹⁹ oraz istnienia jednostki organizacyjnej. Brak jest wprawdzie definicji pojęcia „jednostki organizacyjnej”, ale należy przyjąć, jest to pewna organizacja mająca swoją odrębną, samodzielną strukturę, która jest realnym tworem społecznym, a nie tylko konstrukcją prawną²⁰. W kwestii

¹⁷ H. Izdebski twierdzi, że nie do końca wiadomo, że co oznacza „złożenie” aktu założycielskiego, ale skłania się ku przyjęciu, iż chodzi tu o złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego. Zob. H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo...*, s. 106.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem, s. 81.

²⁰ Z. Świdorski, *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, LEX 2014.

utworzenia osób prawnych, kodeks cywilny również odsyła do ustaw szczególnych, regulujących funkcjonowanie poszczególnych osób prawnych i uwzględniających ich specyfikę. Art. 35 kodeksu cywilnego jednoznacznie zatem rozstrzyga, że powstanie, ustrój i ustanie osób prawnych określają właściwe przepisy, natomiast 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, owym przepisem szczególnym nadającym uczelniom osobowość prawną, czyli wyposażającym je w zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych jest art. 12 psw. Natomiast nabycie przez uczelnię niepubliczną osobowości prawnej następuje, na podstawie art. 29 psw, z chwilą jej wpisania do rejestru uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych²¹.

Postępowanie administracyjne w sprawie wpisu uczelni do rejestru uczelni niepublicznych, wszczynane jest przez Ministra, po dokonaniu weryfikacji poprawności aktu założycielskiego. Zgodnie z § 6 rozporządzenie 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), do wniosku o dokonanie wpisu uczelni do rejestru, należy dołączyć akt założycielski i statut²² uczelni. Wpisu dokonuje się pod kolejnym numerem w rejestrze.

Oprócz nabycia osobowości prawnej wpis uczelni do rejestru ma również kluczowe znaczenie z innych względów. Otóż zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 2 i 3, od tego momentu biegnie trzymiesięczny termin na przekazanie zadeklarowanych w akcie założycielskim, środków majątkowych²³ oraz roczny termin na uruchomienie kształcenia studentów. Brak spełnienia tych obowiązków, powoduje cofnięcie przez Ministra pozwolenia na utworzenie uczelni.

²¹ Zob. przypis nr 5.

²² Warto przypomnieć, że 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 uczelni niepublicznych. Obecnie, na podstawie art. 35 ust. 3 psw rektor uczelni jest jedynie 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.

²³ Wprawdzie przekazanie składników majątkowych nie musi mieć formy aktu notarialnego ale, jak twierdzi H. Izdebski, dla pewności powinien ono jednak przybierać taką formę. Zob. H. Izdebski *Prawo...*, s. 106.

6. Podsumowanie

Procedura utworzenia uczelni niepublicznej, na podstawie pozwolenia wydanego przez Ministra, jest niewątpliwie odstępstwem od powszechnie ustalonych reguł tworzenia osób prawnych, określonych w przepisach kodeksu cywilnego oraz kodeksu postępowania cywilnego. Z tego względu psw jako ustawa szczególna, stanowiącą wyjątek wobec ogólnych regulacji kodeksowych, zawiera dosyć szczegółowe uregulowania dotyczące wszystkich elementów procedury utworzenia uczelni niepublicznej.

Analiza przepisów w tym zakresie, wydaje się, prowadzić do wniosku, że procedura ta jest kompletna i nie zawiera **żadnych poważniejszych niejasności**. Na pewno w jakimś stopniu konieczność tak precyzyjnego jej uregulowania została niejako wymuszona poprzez masowo powstające, od połowy lat dziewięćdziesiątych, uczelnie niepubliczne. Efektem tego był znaczny wzrost poziomu scholaryzacji²⁴, która z 7% w początkach transformacji ustrojowej zwiększyła się do poziomu 25%²⁵.

Obecnie mamy jednak do czynienia z zupełnie odwrotną tendencją. Zmiany demograficzne, mające miejsce na przestrzeni ostatnich lat, spowodowały znaczny spadek liczby studentów, pociągając za sobą zarówno spadek liczby wniosków o wydanie pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej²⁶, jak i wzrost liczby likwidowanych uczelni niepublicznych²⁷. W niedalekiej przyszłości ta tendencja raczej nie ulegnie zmianie, ponieważ rozwiązanie problemu scholaryzacji oraz przewidywane dalsze niekorzystne procesy demograficzne, wpłyną niestety na zmniejszenie popytu na edukację wyższą²⁸, co niewątpliwie przełoży się na zmniejszenie liczby uczelni.

²⁴ Scholaryzacja to procent osób z wyższym wykształceniem w społeczeństwie.

²⁵ J. Woleński, *Nowe zadania uniwersytetu*, [w:] *Szkolnictwo Polskie w obliczu zmian*, red. S. Biliński, Kraków 2015, s. 111.

²⁶ W latach 2013 i 2014 do rejestru uczelni niepublicznych wpisano po dwie uczelnie, natomiast w 2015 r. wpisana została tylko jedna uczelnia, która pozwolenie na utworzenie uzyskała jeszcze w 2014 r. W 2015 r. Minister nie wydał żadnego pozwolenia na utworzenie uczelni, natomiast tylko raz odmówił jego wydania, zaś w dwóch przypadkach, z uwagi na brak uzupełnienia braków formalnych, pozostawił wnioski bez rozpoznania.

²⁷ W 2008 r. funkcjonowało 327 uczelni niepublicznych, natomiast w 2015 r. (stan na 17 listopada) było ich już 283. Rzeczywiste obniżenie liczby uczelni niepublicznych miało jednak miejsce dopiero w 2012 r., kiedy po raz pierwszy liczba uczelni zlikwidowanych była wyższa niż liczba uczelni utworzonych.

²⁸ J. Woleński, *Nowe...*, s. 111.

A zatem być może na przepisy regulujące utworzenie uczelni niepublicznej należałoby spojrzeć nie z punktu widzenia celu, jakim jest jedynie sprawne jej utworzenie, ale z nieco szerszej perspektywy, chociażby właśnie ewentualnej przyszłej likwidacji uczelni niepublicznej. Wydaje się, że wobec faktu, iż przepisy te spełniają swoją rolę oraz w sytuacji, gdy zamykanych jest coraz więcej uczelni niepublicznych, może warto było by jednak spojrzeć na te przepisy z tego punktu widzenia i zadać sobie pytanie czy w trakcie likwidowania uczelni niepublicznej mogą wystąpić lub już wystąpiły jakieś problematyczne kwestie lub zagadnienia, które o wiele łatwiej byłoby rozstrzygnąć, gdyby zastanowiono się nad nimi i wzięto je pod uwagę już na etapie tworzenia uczelni niepublicznej. Zagadnienie to, z uwagi na obszerność tematu, zdecydowanie zasługuje jednak na odrębne opracowanie.

Summary

This article discusses the legal basis and the process of the establishment of non – public higher education institution when the founder decides to apply for a permission to establish non-public higher education institution, granted by the Minister of Science and Higher Education. Fundamental obligations of the founder have been presented together with conditions and consequences of enrollment in the registry of non-public higher education institutions. A substantive assessment of the abovementioned process was made in order to answer, if any legal and practical problems can be faced on during the process of establishing non-public higher education institution.

Keywords: non-public higher education institution, legal entity, permission to establish non-public higher education institution, memorandum of association, registry of non-public higher education institutions

Słowa kluczowe: uczelnia niepubliczna, osoba prawna, pozwolenie na utworzenie uczelni niepublicznej, akt założycielski, rejestr uczelni niepublicznych