

## **Formy konsolidacji uczelni niepublicznych w Prawie o szkolnictwie wyższym**

### **1. Wprowadzenie**

Niż demograficzny, który w ostatnich latach spowodował spadek ilości osób zainteresowanych podjęciem studiów, stanowił niewątpliwie istotny impuls skłaniający uczelnie niepubliczne do poszukiwania rozwiązań, mających na celu racjonalizację działalności, która w praktyce przełożyłaby się na obniżenie kosztów. Przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2012, poz. 572 z późn. zm., dalej „psw”) przewidują kilka rozwiązań, pozwalających na szersze lub węższe zacieśnienie współpracy pomiędzy uczelniami niepublicznymi, począwszy od całkowitego połączenia uczelni, poprzez przeniesienie pozwolenia na utworzenie uczelni, pozwalające na skupienie w ręku założyciela dwóch lub więcej uczelni niepublicznych, aż do luźnej współpracy w ramach związku uczelni niepublicznych. O ile raczej za wcześnie jest jeszcze na ocenę czy podejmowanie takich działań przyniosło pokładane w nich nadzieje, to warto jednak przyjrzeć się i dokonać porównania różnych form konsolidacji uczelni. Są to bowiem całkiem inne rozwiązania, które niosą ze sobą odmienne skutki prawne. W niniejszym opracowaniu przedstawione zostaną różne formy konsolidacji uczelni niepublicznych, z punktu widzenia uczelni niepublicznych zainteresowanych współpracą pomiędzy sobą.

### **2. Połączenie a włączenie uczelni niepublicznej**

O ile połączenie uczelni niepublicznych zostało uregulowane w art. 25 psw, to włączenie jednej uczelni do drugiej bardzo długo nie mogło doczekać się jakiegokolwiek wzmianki w psw. Dopiero w wyniku nowelizacji psw, która weszła w życie 1 października 2014 r.<sup>2</sup> wprowadzony został art. 25a, który po

---

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

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198).

pierwsze przewiduje, iż w przypadku połączenia uczelni niepublicznych nowo powstała uczelnia wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki łączonych uczelni, w tym prawa i obowiązki nabyte przez te uczelnie na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego; a po drugie, zasady te nakazuje stosować odpowiednio do włączenia uczelni niepublicznej do innej uczelni niepublicznej.

Zacznijmy najpierw od połączenia uczelni niepublicznych. Wspomniany już powyżej art. 25 psw, nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów art. 20–24 psw, regulujących procedurę utworzenia uczelni niepublicznej<sup>3</sup> do połączenia uczelni niepublicznej z inną uczelnią niepubliczną<sup>4</sup>. Co za tym idzie, połączenie dwóch uczelni niepublicznych, od strony formalnej będzie po prostu utworzeniem nowej uczelni, z jedynym wyjątkiem, polegającym na tym, że wszelkie czynności i oświadczenia będą podejmowane przez dwóch dotychczasowych założycieli. Jest to chyba powód, dla którego ta forma w ogóle nie cieszy się jakimkolwiek zainteresowaniem ze strony uczelni niepublicznych, a w ostatnich latach w ogóle nie miała miejsca.

Natomiast o wiele bardziej rozpowszechnioną formą połączenia uczelni niepublicznych jest włączenie jednej uczelni niepublicznej do drugiej. Jest

---

<sup>3</sup> Pozwolenie na utworzenie uczelni niepublicznej wydawane jest w formie decyzji administracyjnej (zob. art. 30 psw). Zgodnie z art. 20 ust. 8 psw, pozwolenie wydaje się na czas nieokreślony, 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 samo w sobie powoduje jeszcze powstania uczelni, ponieważ procedura utworzenia uczelni jest dwustopniowa, a pozwolenie na jej utworzenie nie jest aktem o utworzeniu uczelni (Zob. H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 103). Dopiero spełnienie dalszych warunków, przewidzianych w psw, prowadzi do utworzenia uczelni niepublicznej. Po uzyskaniu pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, założyciel zgodnie z art. 23 psw jest zobowiązany do złożenia, sporządzonego w formie aktu notarialnego, tzw. „aktu założycielskiego”, czyli oświadczenia woli o założeniu uczelni niepublicznej. Akt ten określa w szczególności założyciela, nazwę, siedzibę i szczegółowy zakres działalności uczelni oraz 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.

<sup>4</sup> H. Izdebski twierdzi, iż mimo niewyrażenia tego wprost w ustawie, z przepisu tego wynika, że nie ma możliwości połączenia uczelni niepublicznej z uczelnią publiczną. Zob. H. Izdebski, J.M. Zieliński, *op.cit.*, s. 108.

to bowiem, od strony formalnej, dużo prostsza procedura, ponieważ w tym przypadku nie powstaje żaden nowy podmiot, jak również brak jest w psw bezpośredniego odesłania do stosowania przepisów o utworzeniu uczelni niepublicznej.

Przed wszystkim wnioski o włączenie uczelni jednej uczelni do drugiej składają obaj założyciele oraz obaj rektorzy tych uczelni. Wszystkie te podmioty będą również stronami postępowania administracyjnego, które będzie prowadzone w przedmiocie połączenia uczelni poprzez włączenie jednej do drugiej. Można się zastanowić czy w istocie wszystkie te cztery podmioty powinny być stronami postępowania i czy udział założycieli nie byłby tu wystarczający? Przed wszystkim należy pamiętać, że założyciel i uczelnia są odrębnymi podmiotami. Kompetencje założyciela wobec uczelni określone są w psw, a ponadto w myśl art. 24 ust. 3 psw, założyciel może podejmować decyzje dotyczące uczelni tylko w przypadkach określonych przez jej statut. Dla porównania, w przypadku utworzenia bądź likwidacji uczelni, psw wyraźnie przyznaje tę kompetencję założycielowi, a jak już wspomniano, psw nie wymaga, aby w przypadku włączenia uczelni odpowiednio stosować przepisy o utworzeniu uczelni. W tej sytuacji, uznanie zarówno założycieli i rektorów uczelni włączającej i włączanej, za strony tego postępowania wydaje się uzasadnione.

Skoro w postępowaniu biorą udział cztery podmioty, to każdy z nich powinien, we właściwej dla siebie formie, wyrazić wolę włączenia uczelni. W odniesieniu do uczelni będą to uchwały senatów obu uczelni. Natomiast założyciele powinni podjąć rozstrzygnięcie w sprawie włączenia uczelni, a forma prawna tego rozstrzygnięcia będzie wynikać bezpośrednio z formy organizacyjno-prawnej założyciela. W dalszej części opracowania zostanie to jeszcze szczegółowo przedstawione. Dodatkowo, założyciel uczelni, do której włącza się inna uczelnia, powinien dołączyć oświadczenie, w formie aktu notarialnego, w którym wyraża wolę włączenia uczelni oraz przejęcia wszystkich dotychczasowych praw i obowiązków ciężących na włączanej uczelni. Jeśli zaś rozstrzygnięcie założyciela zostało już sporządzone w formie aktu notarialnego (np. uchwała zarządu spółki kapitałowej), w którym zawarto zarówno decyzję w przedmiocie włączenia oraz wolę przejęcia praw i obowiązków drugiej uczelni, to wydaje się, iż żadne dodatkowe oświadczenie nie będzie już konieczne.

Wprawdzie art. 25a psw przewiduje, że uczelnia włączająca wstępuje w prawa i obowiązki uczelni włączanej, w tym prawa i obowiązki nabyte przez tę uczelnię na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyż-

szego, to jednak we wniosku o włączenie uczelni, powinno się określić z jednej strony kwestie związane z finansami uczelni włączanej, jej pracownikami i studentami, a z drugiej kwestie struktury organizacyjnej uczelni po włączeniu. W praktyce, zazwyczaj wnioskodawcy ograniczają się do zadeklarowania, że pracownicy i studenci uczelni włączanej stają się pracownikami i studentami uczelni włączającej, natomiast w odniesieniu do uprawnień do prowadzenia studiów, załączany jest wykaz przejmowanych uprawnień z uczelni włączanej wraz z jednostkami je prowadzącymi. Jeżeli zachodzi potrzeba utworzenia nowego wydziału, rektor uczelni włączającej powinien, zgodnie z art. 84 psw, wydać w tym celu odpowiednie zarządzenie. Ważne jest też oświadczenie rektora uczelni przejmującej o spełnianiu warunków do prowadzenia studiów na przejmowanych kierunkach. Jeśli uczelnia włączająca nie jest zainteresowana w przejściu wszystkich uprawnień uczelni włączanej, to w pierwszej kolejności powinno się zlikwidować ten kierunek.

Po analizie powyższych dokumentów, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej Minister) wydaje decyzję udzielającą pozwolenia na połączenie poprzez włączenie jednej uczelni niepublicznej do drugiej. W treści decyzji ustala się kwestie przejścia majątku i zobowiązań finansowych, praw i obowiązków nabytych na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, uprawnień do prowadzenia studiów oraz pracowników i studentów.

Z chwilą uzyskania przez decyzję przymiotu ostateczności, następuje włączenie jednej uczelni do drugiej, ale żeby uczelnia włączana całkowicie przestała istnieć, konieczne jest jeszcze wykreślenie jej z rejestru uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych<sup>5</sup>.

Zgodnie z § 8 rozporządzenia 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, dalej „rozporządzenie w sprawie rejestru”), wykreślenie uczelni z rejestru polega na dokonaniu z urzędu odpowiedniego wpisu w rubryce dwunastej, odnotowującego datę oraz przyczynę wykreślenia uczelni.

---

<sup>5</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 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).

Minister z urzędu wszczyna postępowanie w sprawie dokonania w rejestrze uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych, wpisu w przedmiocie wykreślenia uczelni z rejestru<sup>6</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>7</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.

### **3. Przeniesienie pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej**

Przeniesienie pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej nie powoduje *de facto* formalnego połączenia uczelni, ale stwarza założycielowi możliwość wykonywania swoich uprawnień jednocześnie wobec kilku uczelni. Uczelnie te są zatem niejako połączone poprzez osobę założyciela, ale formalnie nadal funkcjonują jako odrębne osoby prawne.

Z punktu widzenia przepisów psw, przeniesienie pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej nie jest skomplikowaną procedurą, zarówno jeśli chodzi o wymogi formalne, prowadzenie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji.

Kluczowy i właściwie jedyny jest tu art. 26 ust. 3 psw, który stanowi, że na wniosek osoby, której udzielono pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego przenosi to pozwolenie w drodze decyzji, na rzecz innej osoby fizycznej lub prawnej, jeżeli przyjmuje ona wszystkie warunki zawarte w pozwoleniu oraz nie zachodzą przesłanki określone w art. 30 ust. 5 lub 6 psw. Ponadto, zgodnie z art. 26 ust. 4 psw, powyższe zasady mają odpowiednie zastosowanie do przeniesienia pozwolenia na wniosek osoby, na którą już wcześniej, w drodze decyzji, przeniesiono pozwolenie na utworzenie uczelni.

Na podstawie powyższego przepisu można zatem wyróżnić kilka warunków, których spełnienie konieczne jest dla skutecznego przeniesienia pozwo-

---

<sup>6</sup> Z § 8 rozporządzenie Ministra Nauki 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) wynika brak możliwości złożenia wniosku o wykreślenie uczelni z rejestru, a nawet gdyby tak się stało, to nie będzie to obligowało Ministra do wszczęcia postępowania w tej sprawie.

<sup>7</sup> H. Izdebski, J.M. Zieliński, *op.cit.*, s. 117.

lenia. Po pierwsze, z wnioskiem o przeniesienie pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej może wystąpić jedynie aktualny założyciel uczelni niepublicznej. Z uwagi na fakt, iż przeniesienie pozwolenia rodzi skutki prawne przede wszystkim dla założyciela, warto w tym miejscu nieco dłużej zatrzymać się nad istotą charakteru prawnego i roli założyciela uczelni niepublicznej.

Otóż zgodnie z art. 2 ust.1 pkt 4 psw, założycielem uczelni niepublicznej jest osoba, która utworzyła uczelnię lub prowadzi ją na podstawie przepisów ustawy. Art. 20 ust. 2 psw, doprecyzowuje z kolei, iż założycielem uczelni niepublicznej może być osoba fizyczna albo osoba prawna niebędąca państwową ani samorządową osobą prawną. Ustawa nie przewiduje natomiast udzielenia pozwolenia na utworzenie uczelni wspólnie osobie fizycznej i prawnej<sup>8</sup>.

Jak widzimy założyciel może być osobą fizyczną lub prawną, a co za tym idzie, może być spółką prawa handlowego, fundacją lub stowarzyszeniem. Ma to niebagatelne znaczenie, ponieważ to właśnie z formy organizacyjno-prawnej założyciela będzie wynikał sposób podejmowania przez niego skutecznych decyzji dotyczących uczelni. Najprostszą oczywiście sytuacją ma miejsce w sytuacji, gdy jedna osoba fizyczna jest założycielem uczelni. Z kolei kiedy osób fizycznych jest więcej niż jedna, sytuacja trochę się komplikuje, ponieważ są one zobowiązane do wspólnego i zgodnego współdziałania przy podejmowaniu decyzji<sup>9</sup>. W przypadku osób prawnych, dla oceny prawidłowości podejmowanych decyzji, kluczowe jest natomiast stwierdzenie czy miało to miejsce z uwzględnieniem prawidłowej reprezentacji podmiotu (np. wyciąg z Krajowego Rejestru Sądowego) oraz z przepisami regulującymi zagadnienie podejmowania decyzji, zarówno powszechnie obowiązujących (np. kodeks spółek handlowych) oraz wewnętrznych (np. umowa spółki, statut fundacji itp.). Dostyc nietypowa sytuacja, na którą trzeba zwrócić uwagę, będzie miała miejsce w sytuacji wystąpienia przez istniejącą uczelnię niepubliczną z wnioskiem o utworzenie innej uczelni niepublicznej<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 marca 2009 r., I OSK 1355/08, LEX nr 529846.

<sup>9</sup> W tym duchu wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając 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. Zob. wyrok NSA z dnia 24 marca 2009 r. I OSK 1355/08, LEX nr 529846.

<sup>10</sup> Skoro uczelnia niepubliczna jest osobą prawną, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby mogła ona być założycielem innej uczelni niepublicznej. Nie jest to jednak prosta sytuacja, bo w praktyce oznacza to, że rektor uczelni będącej założycielem, jako organ ją reprezentujący, jest jednocześnie osobą, która wykonuje uprawnienia założyciela wobec drugiej uczelni niepublicznej.

Skoro ustaliliśmy status założyciela uczelni niepublicznej oraz sposób podejmowania przez niego decyzji dotyczących uczelni, wróćmy do wniosku o przeniesienie pozwolenia.

Pomimo faktu, iż wniosek składany jest przez aktualnego założyciela uczelni, to jednak wymóg przedstawienia najważniejszych dokumentów odnosi się do przyszłego założyciela, na którego ma zostać przeniesione pozwolenie. Najistotniejszym z nich jest przewidziane w art. 26 ust. 3 psw, zobowiązanie się do przyjęcia wszystkich warunków zawartych w decyzji Ministra udzielającej pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej<sup>11</sup>. Zobowiązanie to sporządzane jest w formie aktu notarialnego, chociaż wymóg taki bezpośrednio nie wynika z żadnego przepisu psw. Skoro jednak akt założycielski<sup>12</sup> sporządzany jest w formie aktu notarialnego, to wydaje się, iż dokument podobnej rangi, a mianowicie zobowiązanie do przyjęcia wszystkich warunków zawartych w pozwoleniu, też powinien być sporządzany w tej samej formie. Oba dokumenty stanowią bowiem wyrażenie woli założyciela uczelni niepublicznej, odpowiednio w przedmiocie utworzenia uczelni lub przyjęcia na siebie wszystkich warunków zawartych w pozwoleniu na jej utworzenie. Trudno zatem doszukać się podstaw dla różnicowania tych dokumentów, ale z drugiej strony dla całkowitej jasności, kwestia ta powinna zostać doprecyzowana w psw.

Oprócz konieczności złożenia zobowiązania, art. 26 ust. 3 psw przewiduje, że wobec przyszłego założyciela nie może zachodzić żadna z przesłanek zawartych w art. 20 ust. 5 i 6 psw. Otóż przepisy te wskazują konkretne przyczyny odmowy wydania 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 Sądowego; (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.

---

<sup>11</sup> Zob. przypis nr 3.

<sup>12</sup> Zob. *ibidem*.

Dla potwierdzenia braku zaistnienia powyższych przesłanek, wraz z wnioskiem o przeniesienie pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, konieczne będzie przedstawienie odpowiednich dokumentów.

A zatem, dla osoby fizycznej będą to, oprócz kopii dokumentu potwierdzającego tożsamość, zaświadczenie o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego, oświadczenie o niewpisaniu do rejestru dłużników niewypłacalnych i oświadczenie o braku wymagalnych zobowiązań wobec Skarbu Państwa. Dla osoby prawnej będą to: aktualny, wydany nie później niż na trzy miesiące przed 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.

Złożenie wniosku o przeniesienie pozwolenie wszczyna postępowanie administracyjne w tej sprawie, a jego stroną jest zarówno obecny, jak i przyszły założyciel. Wprawdzie w przeszłości, pojawiały się propozycje ewentualnego przyznania uczelni przymiotu strony, ale ostatecznie przyjęto, że w postępowaniu o przeniesienie pozwolenia na utworzenie uczelni, co do zasady uczelnia nie posiada interesu prawnego, gdyż brak jest w psw przepisu formułującego interes uczelni, w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016, poz. 23, dalej k.p.a.). A zatem uczelnia nie może skutecznie żądać wszczęcia takiego postępowania ani skarżyć wydanego w tej kwestii rozstrzygnięcia Ministra.

Z zupełnie inną sytuacją mamy natomiast do czynienia w przypadku zgłoszenia przez inny podmiot, wniosku o przystąpienie w charakterze strony do postępowania w sprawie przeniesienia pozwolenia na utworzenie uczelni. W takiej sytuacji Minister dokonuje szczegółowej analizy wniosku oraz oceny jego zasadności. Pisanie o wszystkich tego typu przypadkach, jakie miały miejsce, mija się z celem tego opracowania, ale warto jedynie przytoczyć jedną z ostatnich spraw tego typu. Otóż wnioskodawcą był bank, który udzielił uczelni kredytu inwestycyjnego, dla którego zabezpieczeniem był m.in. obiekt będący własnością obecnego założyciela. Bank początkowo nie wnosił zastrzeżeń, co do zmiany założyciela, stawiając jednakże warunek uregulowania rozliczenia kredytu i ewentualnego zabezpieczenia jego dalszej spłaty. Następn-



nie jednak wniósł o wydanie decyzji przenoszącej pozwolenie na utworzenie uczelni pod warunkiem zabezpieczenia interesów banku, gdyż w jego opinii zmiana założyciela jest próbą uniknięcia odpowiedzialności za powzięte zobowiązanie, a przyszły założyciel nie dostarczył żadnych dokumentów pozwalających na zbadanie jego zdolności kredytowej. W efekcie bank zaczął domagać się dopuszczenia do postępowania w charakterze strony oraz wniósł o „oddalenie wniosku o zmianę założyciela”.

W powyższej sprawie Minister po pierwsze, odmówił bankowi przyznania przymiotu strony, powołując się na art. 28 k.p.a., zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. O charakterze strony nie może natomiast decydować jedynie wola osoby zainteresowanej, a jak szeroko podnosi się zarówno w orzecznictwie i doktrynie, interes prawny musi być konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić, a także aktualny. Ponadto wskazano, iż w powyższym postępowaniu bank może mieć co najwyżej interes faktyczny, ponieważ jest on bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jednakże brak jest normy prawnej mającej stanowić podstawę skierowania żądania stosownych czynności organu administracyjnego.

Po drugie, Minister wydał decyzję przenoszącą pozwolenie i w obszernym uzasadnieniu wyjaśnił, że relacje pomiędzy aktualnym założycielem a bankiem nie mogą mieć wpływu na przeniesienie pozwolenia, ponieważ w postępowaniu o przeniesienie pozwolenia weryfikowane jest jedynie spełnienie przesłanek określonych w przepisach ustawy, natomiast kwestia przejęcia zobowiązań finansowych podjętych przez aktualnego założyciela znajduje się poza przedmiotem tego postępowania.

Wróćmy jednak do wniosku o przeniesienie pozwolenia i postępowania prowadzonego w tej sprawie. Otóż Minister, po analizie złożonego wniosku i załączonych do niego dokumentów, wydaje w drodze decyzji administracyjnej odpowiednie rozstrzygnięcie. Z brzmienia art. 26 ust. 3 psw<sup>13</sup> wynika, iż Minister „przenosi pozwolenie”, a więc jest obowiązany do wydania decyzji w przedmiocie przeniesienia pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej na wskazaną osobę fizyczną lub prawną, jeżeli, jak już wykazano powyżej, spełnione zostały *de facto* tylko dwa warunki. Po pierwsze, osoba ta przyjmuje wszystkie warunki zawarte w pozwoleniu; a po drugie, nie zachodzą przesłanki do odmowy wyda-

---

<sup>13</sup> Art. 26 ust. 3 został zmieniony ustawą z dnia 18 marca 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 o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011, nr 84, poz. 455), która weszła w życie z dniem 1 października 2011 r.

nia rozstrzygnięcia, opisane w art. 20 ust. 5 i 6 psw<sup>14</sup>. Brak jest możliwości odmówienia przeniesienia pozwolenia na podstawie innych kryteriów niż przedstawione powyżej. Konstrukcja przepisu art. 26 ust. 5 psw nie pozostawia bowiem wątpliwości, że decyzja w przedmiocie przeniesienia pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej ma charakter decyzji związanej i nie mieści się w ramach uznania administracyjnego.

Dla całkowitego dopełnienia skutecznego przeniesienia pozwolenia na utworzenie uczelni, konieczne jest jeszcze odnotowanie tego faktu w rejestrze uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych<sup>15</sup>. Postępowanie administracyjne w tej sprawie wszczynane jest przez Ministra z urzędu lub na wniosek, i w jego efekcie wydawana jest decyzja zarządzająca odnotowanie w rubryce czwartej rejestru, informacji o nowym założycielu uczelni. Następnie dokonywany jest wpis do rejestru polegający na wprowadzeniu do systemu informatycznego danych zawartych w decyzji zarządzającej ten wpis. Czynność ta pomyślnie kończy całą procedurę przeniesienia pozwolenia.

Patrząc natomiast na konstrukcję prawną przeniesienia pozwolenia, nieco z lotu ptaka, pierwsze co można dostrzec to niewielkie wymagania formalne, jakie muszą zostać spełnione, aby przenieść pozwolenie. Celem tego opracowania nie jest wprawdzie przedstawienie procedury utworzenia uczelni niepublicznej<sup>16</sup>, ale zestawiając wymagania formalne obu procedur, trudno nie dostrzec różnic. W toku tworzenia uczelni, po prostu w szerszym zakresie można dokonać weryfikacji podmiotu, który stara się o uzyskanie takiego pozwolenia, chociażby badając obowiązek zapewnienia środków majątkowych na utworzenie i funkcjonowanie uczelni, w tym wymóg przeznaczenia środków majątkowych w kwocie nie niższej niż 500 tys. złotych. Tymczasem w trakcie procedury przeniesienia pozwolenia na utworzenie uczelni, brak jest podstaw do głębszego badania kondycji podmiotu, który przecież bierze na siebie poważne zobowiązanie. Nawet informacje wymagane na podstawie art. 20 ust. 5 i 6 psw, niewiele tu zmieniają, bo po pierwsze, dotyczą tylko zobowiązań wobec Skarbu Państwa; a po drugie, trudno sobie wyobrazić, by podmiot, który znajduje się w likwidacji, upadłości czy też został wpisany do rejestru dłużników niewypłacalnych, będzie występował o przeniesienie pozwolenia.

Dosyć skomplikowana sytuacja powstanie natomiast, gdy przy spełnieniu wszystkich przesłanek, z wnioskiem o przeniesienie pozwolenia wystąpi pod-

<sup>14</sup> H. Izdebski, J.M. Zieliński, op.cit., s. 114.

<sup>15</sup> Zob. przypis nr 5.

<sup>16</sup> Zob. przypis nr 3.

miot utworzony lub kontrolowany przez uczelnię, której ma dotyczyć przeniesienie. Z jednej strony, połączenie nadzorczych uprawnień założyciela oraz uczelni będącej pomiotem tego nadzoru, spowoduje niemożność realizowania wielu przepisów ustawy, np. rektora będzie *de facto* powoływać uczelnia, a nie założyciel (art. 80 ust. 1 psw), a z kolei przy likwidacji uczelni mogą pojawić się istotne problemy kompetencyjne (art. 27 ust. 4 pkt 1 psw). Z drugiej jednak strony bardzo trudno będzie odmówić przeniesienia pozwolenia na podmiot związany z uczelnią, jeżeli, jak już wielokrotnie zostało podkreślone, wypełnia on wszystkie wymogi ustawowe.

#### 4. Związek uczelni niepublicznych

Przepisy dotyczące możliwości utworzenia związku uczelni niepublicznych<sup>17</sup> pojawiły się w psw już w 2005 r., ale wydaje się, iż brak dostatecznie jasnej regulacji, w szczególności co do celu, w jakim miałyby on powstać, powodowało brak zainteresowania ze strony uczelni tą formą konsolidacji. Dosyć istotna zmiana przepisów w tym zakresie nastąpiła w wyniku wejścia w życie, z dniem 1 października 2014 r., ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198).

Znowelizowany art. 28 psw przewiduje, że związek może powstać w celu wspierania realizacji zadań, o których mowa w art. 13<sup>18</sup> i art. 14 psw<sup>19</sup>, nato-

<sup>17</sup> Art. 28 psw przewiduje również możliwość utworzenia związku uczelni publicznych, natomiast brak jest możliwości utworzenia związku uczelni niepublicznych z uczelnią lub uczelniami licznymi i odwrotnie. Zob. H. Izdebski, J.M. Zieliński, op.cit., s. 118.

<sup>18</sup> Zgodnie z art. 13 psw podstawowe zadania uczelni to: (1) kształcenie studentów w celu zdobywania i uzupełniania wiedzy oraz umiejętności niezbędnych w pracy zawodowej; (2) wychowywanie studentów w poczuciu odpowiedzialności za państwo polskie, za umacnianie zasad demokracji i poszanowanie praw człowieka; (3) prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, świadczenie usług badawczych oraz transfer technologii do gospodarki; (4) kształcenie i promowanie kadr naukowych; (5) upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki, kultury narodowej i techniki, w tym poprzez gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych i informacyjnych; (6) prowadzenie studiów podyplomowych, kursów i szkoleń w celu kształcenia nowych umiejętności niezbędnych na rynku pracy w systemie uczenia się przez całe życie; (7) stwarzanie warunków do rozwoju kultury fizycznej studentów; (8) działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych; (9) stwarzanie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i badaniach naukowych. Z uwagi na fakt, iż przed 1 października 2014 r. art. 28 psw mówił o „wspólnym wykonywaniu” zadań, o których mowa w art. 13 psw, zachodziły wątpliwości czy związek, zgodnie z art. 13 psw, może prowadzić kształcenie.

<sup>19</sup> Art. 14 psw przewiduje, że uczelnia może prowadzić domy studenckie i stołówki

miast zadaniem związku uczelni jest w szczególności, optymalizacja wykorzystania zasobów uczelni tworzących związek, która może być realizowana przez: (1) administrowanie wydzielonym majątkiem uczelni; (2) prowadzenie obsługi administracyjnej w zakresie kształcenia, systemu pomocy materialnej i biur karier; (3) prowadzenie działalności wydawniczej uczelni; (4) obsługę uczelni w zakresie finansowym, kadrowym, pomocy prawnej i zamówień publicznych; (5) wspieranie badań naukowych i prac rozwojowych prowadzonych w uczelniach. Związek może również prowadzić, wyodrębnioną finansowo, działalność gospodarczą w zakresie i w formach określonych w jego statucie. Użycie w art. 28 ust. 1a psw, sformułowania „w szczególności” powoduje, że zawarty w nim katalog zadań związku ma charakter przykładowy, natomiast bez tego przykładowego wyciszczenia, realizowanie celów związku, w kontekście art. 13 i 14, mogło by okazać się kontrowersyjne<sup>20</sup>.

Jeśli chodzi o tryb utworzenia związku uczelni niepublicznych, to kluczowe znaczenie ma tu art. 28 ust. 3 psw, zgodnie z którym (1) utworzenie związku uczelni; (2) zmiana jego nazwy; (3) zmiana w jego składzie oraz (4) likwidacja następują w drodze decyzji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, po podjęciu przez właściwe organy kolegialne zainteresowanych uczelni uchwał o utworzeniu związku<sup>21</sup>, określających w szczególności uczestników związku, jego nazwę, siedzibę, zadania oraz składniki mienia przekazywane przez uczestników w celu wykonywania zadań związku oraz projekt statutu związku.

Ze względu na fakt, iż z powyższego przepisu nic nie wynika w kwestii konieczności złożenia wniosku przez organy kolegialne uczelni<sup>22</sup>, które zamierzają utworzyć związek, należy przyjąć, że powyższe uchwały o utworzeniu związku, przyjęte przez organy kolegialne uczelni, stanowią taki wniosek<sup>23</sup>. Trudno jednak oceniać charakter tych uchwał, ponieważ jak wskazano powyżej, art. 28 ust. 3 psw wprowadza wymóg zawarcia w nich określonych treści,

---

studenckie. Jak stwierdza H. Izdebski wprowadzenie do katalogu zadań związku art. 14 psw ma duże znaczenie dla uczelni, ze względu na możliwość tworzenia wspólnej bazy operacyjnej, np. mieszkaniowej i żywieniowej dla studentów kilku uczelni. Zob. H. Izdebski, J.M. Zieliński, op.cit., s. 119.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Jak zauważa W. Sanetra, organy kolegialne zainteresowanych uczelni muszą podjąć uchwały o utworzeniu związku w jednakowym brzmieniu. Zob. W. Sanetra, M. Wierzbowski, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 74.

<sup>22</sup> Jak twierdzi H. Izdebski, psw nie wskazuje, o które organy kolegialne chodzi, a zatem będzie o tym decydował statut. Zob. H. Izdebski, J.M. Zieliński, op.cit., s. 120.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 119.

ale ponownie poprzez użycie sformułowania „w szczególności”, można przyjąć, iż nie jest to katalog zamknięty.

Jak podkreślono powyżej, jednym ze składników uchwały organów kolegialnych o utworzeniu związku jest projekt statutu związku. Zgodnie z art. 28 ust. 5 psw, statut związku uczelni określa (1) jego uczestników; (2) ustrój, w tym organy jednoosobowe i kolegialne, tryb ich wyboru, odwołania i uzupełniania składu oraz kompetencje; (3) zasady zatrudniania przez związek pracowników; (4) zasady funkcjonowania oraz (5) zasady finansowania związku ze środków jego uczestników; a także (6) tryb likwidacji związku oraz (7) zadysonowanie składnikami materialnymi i niematerialnymi pozostałymi po zaspokojeniu wierzycieli w przypadku likwidacji związku albo zmiany jego składu. Co do zasady, treść statutu nie powinna wykraczać poza powyższy katalog, ponieważ ma on charakter zamknięty.

Przejdźmy teraz do decyzji o utworzeniu związku. Cytowany już art. 28 ust. 3 psw mówi jedynie o „decyzji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego”. Co więcej, nowelizacja, która weszła w życie 1 października 2014 r.<sup>24</sup>, z katalogu czynności, których dokonuje się w formie decyzji administracyjnej (art. 30 psw), wykreśliła utworzenie związku uczelni niepublicznych, co mogłoby wprawdzie oznaczać, iż chodzi tu inny, niż decyzja administracyjna, władczy akt działania organu<sup>25</sup>. Jednak w tym przypadku przyjęto, iż za formą decyzji administracyjnej przemawia art. 104 k.p.a., zgodnie z którym „Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej”.

Decyzja o utworzeniu związku uczelni niepublicznych formalnie jeszcze nie tworzy związku. Dopiero wpis do rejestru uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych<sup>26</sup>, zgodnie z art. 29 ust. 1 psw, powoduje, uzyskanie przez związek osobowości prawnej.

Wpisu do rejestru dokonuje się na zgodny wniosek wszystkich założycieli uczelni tworzących związek. Natomiast, jak stanowi art. 29 ust. 4, jeżeli statut jest niezgodny z przepisami prawa, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego odmawia wpisania związku uczelni niepublicznych do rejestru. Wpis albo odmowa wpisu związku uczelni niepublicznych do rejestru następują, zgodnie z art. 30 psw, w drodze decyzji administracyjnej.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1198).

<sup>25</sup> H. Izdebski, J.M. Zieliński, *op.cit.*, s. 122.

<sup>26</sup> Zob. przypis nr 5.

Niestety pomimo znacznych zmian w psw, mających na celu doprecyzowanie przepisów regulujących związek uczelni niepublicznych, do chwili obecnej nie powstał jeszcze żaden taki związek<sup>27</sup>, natomiast prowadzone jest tylko jedno postępowanie w sprawie jego utworzenia.

Na marginesie, należy też wspomnieć, że art. 28 ust. 7 psw przewiduje możliwość przekształcenia związku uczelni niepublicznych oraz uczelni niepublicznych, wchodzących w jego skład, w uczelnię niepubliczną, w trybie właściwym dla połączenia uczelni niepublicznych.

## 5. Podsumowanie

Po przedstawieniu i analizie trzech form konsolidacji uczelni, należy stwierdzić, iż w zależności od konkretnych potrzeb uczelni niepublicznej i stopnia chęci jej współpracy z innymi uczelniami niepublicznymi, psw stwarza dogodne możliwości zacieśniania współpracy między uczelniami niepublicznymi. Naturalnie wszystkie opisane wyżej formy konsolidacji muszą, ze strony uczelni, zostać poprzedzone dokładną analizą korzyści i strat. Stosunkowo najwięcej dowolności pozostawia utworzenie związku uczelni niepublicznych, gdzie ustawodawca ostatecznie, z pewnymi obostrzeniami, określenie celu jego powstania pozostawił w gestii uczelni, zmuszając je niejako do wypracowania własnego i indywidualnego modelu związku uczelni niepublicznych. Natomiast włączenie uczelni niepublicznej do innej czy przeniesienie pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej, pomimo iż nie stwarzają ani po stronie organu ani uczelni, jakichś szczególnych wymagań, to jednak nie pozostawiają miejsca na żadną dowolność, a ich skutki są z góry określone. Najbardziej widać to w procedurze przeniesienia pozwolenia, gdzie wykluczono jakąkolwiek uznaniowość przy podejmowaniu decyzji.

Podsumowując zatem kwestię konsolidacji uczelni niepublicznych, wydaje się, iż z czasem będzie można dokonać pewnej analizy danych w tym zakresie i spróbować ocenić, na ile podjęte przez uczelnie niepubliczne działania przeforsowały się na osiągnięcie zamierzonych przez nie celów. Dopiero taka wiedza może być dobrą bazą dla konstruowania nowych rozwiązań prawnych w tym obszarze.

---

<sup>27</sup> W odróżnieniu od uczelni niepublicznych, decyzją z dnia 23 kwietnia 2015 r., Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, utworzył związek uczelni publicznych pod nazwą „Inno Tech Krak”, natomiast decyzją z dnia 3 grudnia 2015 r. zarządził jego wpis do rejestru związków uczelni publicznych.

### Summary

This article presents different forms of consolidation of non-public higher education institutions, according to the provisions of law on higher education, i.e.: fusion of non-public higher education institutions, transfer of the permission to establish non-public higher education institution and association of non-public higher education. The legal basis and the process of those three forms have been presented together with conditions and consequences. Examples of problems have been also indicated, both legal and practical that can be faced on.

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

**Słowa kluczowe:** uczelnia niepubliczna, osoba prawna, przeniesienie pozwolenia, połączenie uczelni niepublicznych, związek uczelni, rejestr uczelni niepublicznych