

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA SZKOŁY WYŻSZEJ

WERONIKA PIELAK-SITEK

JÓZEFÓW 2025

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA SZKOŁY WYŻSZEJ



DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA SZKOŁY WYŻSZEJ

WERONIKA PIELAK-SITEK

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA SZKOŁY WYŻSZEJ

RECENZJA NAUKOWA

DR HAB. STANISŁAW BUŁAJEWSKI

UNIwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

WYDAWCA

AKADEMIA NAUK STOSOWANYCH WSGE

IM. A. DE GASPERI W JÓZEFOWIE

05-410 JÓZEFÓW, UL. SIENKIEWICZA 4

TEL./FAKS: 48 22 789 19 03, WWW.WSGE.EDU.PL

E-MAIL: WYDAWNICTWO@WSGE.EDU.PL

ISBN

978-83-978920-0-2

DOI

10.13166/awsge/214880

GRAFIKA

IWONA WÓJCICKA

PROJEKT, SKŁAD

GRZEGORZ WÓJCICKI

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA SZKOŁY WYŻSZEJ

WERONIKA PIELAK-SITEK



JÓZEFÓW 2025

STRESZCZENIE

Szkoły wyższe w Polsce, oprócz podstawowych zadań takich jak prowadzenie kształcenia i badań naukowych, mogą na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce prowadzić wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo działalność gospodarczą w ramach określonych przez Konstytucję RP i inne ustawy. W pracy podniesiono szereg pytań badawczych dotyczących zdolności restrukturyzacyjnej i upadłościowej uczelni oraz jej podmiotowości w kontekście konstytucyjnej swobody działalności gospodarczej, zakresu przysługiwania statusu przedsiębiorcy uczelni wyższej wraz z konsekwencjami prawnymi tego statusu oraz skutków finansowych prowadzenia działalności gospodarczej przez uczelnię wyższą, w szczególności pod względem prawa podatkowego. W trzech rozdziałach traktujących o charakterystyce szkoły wyższej w systemie prawa, o prowadzeniu działalności gospodarczej uczelni oraz o finansach uczelni autorka pracy poszukuje odpowiedzi na postawione pytania badawcze, korzystając z przepisów prawa obowiązujących w Polsce i Unii Europejskiej z odniesieniem do przepisów derogowanych, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych oraz źródeł doktryny. Tematyka pracy jest aktualna prawnie ze względu na wdrażanie przez uczelnie koncepcji uniwersytetu przedsiębiorczego, wprowadzonej przez ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, z koniecznością zachowania harmonii z podstawowymi zadaniami uczelni. Zagadnienia działalności gospodarczej uczelni wyższej zawierają szereg materii niejasno określonych w przepisach i spornych w doktrynie, do czego autorka odnosi się w treści pracy.

SPIS TREŚCI

WSTĘP 8

Uzasadnienie wyboru tematu 8

Zastosowane metody badawcze 8

Teza pracy oraz szczegółowe pytania badawcze 9

Struktura pracy 10

ROZDZIAŁ I

CHARAKTERYSTYKA SZKOŁY WYŻSZEJ W SYSTEMIE PRAWA 11

1.1 Konstytucyjne uwarunkowania podmiotowości szkoły wyższej 11

1.2 Ustrój szkoły wyższej 17

1.3 Powstanie i likwidacja szkoły wyższej 24

1.4 Zdolność restrukturyzacyjna i upadłościowa szkoły wyższej. 28

ROZDZIAŁ II

PROWADZENIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ A SZKOŁA WYŻSZA . . . 34

2.1 Konstytucyjne uwarunkowania działalności gospodarczej. 34

2.2 Działalność gospodarcza w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców . . . 39

2.3 Działalność gospodarcza uczelni wykonywana na podstawie art. 12 ustawy –
Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce 44

2.4 Status przedsiębiorcy szkoły wyższej 50

ROZDZIAŁ III

FINANSE SZKOŁY WYŻSZEJ. 60

3.1 Zasady finansowania szkół wyższych ze środków publicznych. 60

3.2 Wyodrębnienie finansowe działalności gospodarczej uczelni wyższej 65

3.3 Gospodarka finansowa uczelni wyższej. 68

3.4 Kontrola finansów uczelni wyższej 70

PODSUMOWANIE 73

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne 75

Orzecznictwo 76

Literatura przedmiotu 77

WSTĘP

UZASADNIENIE WYBORU TEMATU

Niniejsza praca magisterska dotyczy wycinka aktywności szkoły wyższej w postaci prowadzenia przez nią działalności gospodarczej. Podstawową regulacją prawną w tym zakresie jest ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce^[1]

Temat ma doniosłą wartość praktyczną, gdyż w Polsce w ostatnich latach rokrocznie liczba studentów przekracza milion. Mimo niżu demograficznego wydaje się, że liczba ta może zostać utrzymana, gdyż pojawiają się tendencje kształcenia studentów z państw ościennych (szczególnie wschodnia granica Polski), a także ich napływu z różnych zakątków świata na szeroką, niemającą precedensu w historii naszego kraju, skalę.

W ramach systemu szkolnictwa wyższego funkcjonuje wiele szkół wyższych, zarówno publicznych, jak i niepublicznych. Możliwość podejmowania i wykonywania przez nie działalności gospodarczej staje się wielką szansą w zakresie np. komercjalizacji pośredniej czy akademickich inkubatorów przedsiębiorczości. Mimo dopuszczenia takiej możliwości przez ustawodawcę wiele kwestii pozostaje niejasnych. Nie jest to pożądane ze względu na to, że prowadzenie działalności gospodarczej potrzebuje pewności i jasności prawa.

Wiąże się to ze specyfiką działalności gospodarczej szkoły wyższej, która ma inny reżim prawny niż zwykła działalność gospodarcza.

ZASTOSOWANE METODY BADAWCZE

W pracy zastosowano przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną (zwaną też metodą formalno-dogmatyczną lub dogmatyczną) polegającą na analizie i interpretacji przepisów prawa powszechnie obowiązującego w drodze wykładni. W ramach tego procesu wykorzystano także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych, orzecznictwo

^[1] T. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 742.

sądów administracyjnych, a także cenne ustalenia jurysprudencji. Było to niezbędne dla zrealizowania w treści pracy tematu działalności gospodarczej uczelni wyższej.

Metoda dogmatyczna obejmowała analizę porządku prawnego, z uwzględnieniem standardu wynikającego z Konstytucji RP. Mimo, że ustawy ulegają wielu nowelizacjom, Konstytucja RP jest aktem względnie stabilnym i odpornym (pewnie głównie ze względu na wymóg uzyskania kwalifikowanej większości w Sejmie do jej zmiany) na modyfikacje. To podkreśla rangę standardu konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawa, którego jednym z wymogów jest jego stabilność, tak bardzo potrzebna w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej.

Pomocniczo posłużono się metodą historyczno-prawną celem zrozumienia obecnie obowiązujących przepisów, w szczególności w zakresie prawa szkolnictwa wyższego i nauki oraz prawa przedsiębiorców. Orzecznictwo i ustalenia doktryny poczynione na podstawie nieobowiązujących już ustaw w dużej części nie straciło na swojej aktualności co do głównego przesłania i rozumienia podstawowych instytucji prawa szkolnictwa wyższego i nauki oraz działalności gospodarczej. Wykorzystanie tej metody pozwoliło także na incydentalne użycie wykładni historycznej i ukazanie w szerszej perspektywie ratio legis obecnie obowiązujących norm prawnych.

TEZA PRACY ORAZ SZCZEGÓŁOWE PYTANIA BADAWCZE

Teza pracy sprowadza się do twierdzenia, że szkoła wyższa (uczelnia) w zakresie prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej jest traktowana przez prawodawstwo w sposób niejednorodny zarówno w zakresie przedmiotowym (w rozumieniu niektórych ustaw nie prowadzi działalności gospodarczej, w rozumieniu pozostałych prowadzi działalność gospodarczą), jak i podmiotowym (relewantną cechą w odniesieniu do odmiennego traktowania jest okoliczność czy szkoła wyższa ma status publicznej bądź niepublicznej). Wiąże się to z szeregiem konsekwencji dla praktyki funkcjonowania szkoły wyższej prowadzącej działalność gospodarczą i bezpośrednio przekłada się na jej prawa i obowiązki.

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA SZKOŁY WYŻSZEJ

W ramach rozwijania i pogłębiania tezy pracy powstają pytania:

- w jaki sposób konstytucyjne gwarancje wolności nauki wpływają na ukształtowanie ustroju szkoły wyższej z uwzględnieniem prowadzenia przez nią działalności gospodarczej?
- czy szkoła wyższa posiada zdolność restrukturyzacyjną i upadłościową?
- czy szkoła wyższa jest podmiotem konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej?
- w jakim zakresie szkole wyższej przysługuje status przedsiębiorcy?
- jakie są skutki finansowe prowadzenia przez szkołę wyższą działalności gospodarczej?

STRUKTURA PRACY

Praca magisterska składa się ze wstępu, trzech rozdziałów oraz podsumowania. Na końcu pracy umieszczono bibliografię z podziałem na akty prawne, orzecznictwo (sądów i Trybunału Konstytucyjnego) oraz literaturę przedmiotu.

W rozdziale pierwszym podjęto próbę charakterystyki szkoły wyższej w systemie prawa polskiego. Rozpoczęto od uwarunkowań konstytucyjnych doniosłej społecznie aktywności uczelni, w szczególności kładąc nacisk na gwarantowaną konstytucyjnie wolność nauki, autonomię uczelni oraz możliwość tworzenia uczelni przez podmioty prywatne. Następnie omówiono ustrój szkoły wyższej, który odgrywa doniosłą rolę nie tylko w wewnętrznym zakresie, ale również i dla funkcjonowania uczelni na zewnątrz w obrocie gospodarczym. Wskazano również na sposoby powstania i likwidacji uczelni. Ostatnie zagadnienie, które podjęto w ramach rozdziału pierwszego, to zdolność restrukturyzacyjna i upadłościowa szkoły wyższej. Zagadnienie to należy do klasycznej problematyki prawa działalności gospodarczej.

Rozdział drugi poświęcony jest *stricte* działalności gospodarczej w kontekście szkoły wyższej. Stanowi on centralny element niniejszej pracy. Analizę tak zakreślonego problemu rozpoczęto od koniecznych zabiegów w postaci charakterystyki konstytucyjnej swobody działalności gospodarczej, przede wszystkim art. 20 i 22 Konstytucji RP, a także definicji działalności gospodarczej znajdującej się w centralnej dla tej tematyki ustawie Prawo przedsiębiorców. Następnie wskazano na bardzo istotną regulację art. 12 ustawy – Prawo o szkolnictwie

wyższym i nauce. Starano się odczytać ten przepis w sposób systemowy, uwzględniając także inne przepisy, który z nim oddziałują. Rozdział drugi kończy próba udzielenia odpowiedzi na postawione pytanie badawcze czy, a jeżeli tak to w jakim zakresie uczelni przysługuje status przedsiębiorcy.

W rozdziale trzecim zajęto się finansami szkoły wyższej jako kategorią ściśle warunkowaną przez ewentualne prowadzenie przez uczelnię działalności gospodarczej. Wskazano na specyfikę finansowania w znacznej mierze aktywności szkoły wyższej ze środków publicznych, co pozwoliło na czytelniejsze osadzenia finansowego wyodrębnienia działalności gospodarczej z art. 12 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Rozdział trzeci kończą rozważania na temat kontroli finansów uczelni.

Pracę kończy podsumowanie.

ROZDZIAŁ I

CHARAKTERYSTYKA SZKOŁY WYŻSZEJ W SYSTEMIE PRAWA

1.1 KONSTYTUCYJNE UWARUNKOWANIA PODMIOTOWOŚCI SZKOŁY WYŻSZEJ

Zgodnie z art. 73 Konstytucji RP *każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury*. Celem nauki jest porządkowanie rzeczywistości oraz dokonywania ustaleń zgodnych z prawdą. Zdaniem M. Florczak-Wątor *tak rozumiana nauka obejmuje zarówno aspekt badawczy (prowadzenie badań naukowych i prezentacja ich wyników), jak i dydaktyczny (nauczanie)*^[2].

W pierwszej kolejności należy zauważyć, idąc za tokiem rozumowania Trybunału Konstytucyjnego i doktryny, że wolność badań naukowych wpływa

^[2] M. Florczak-Wątor, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, s. 245.

z ogólnej zasady wolności człowieka^[3]. Zgodnie z brzmieniem przepisu zakres podmiotowy wolności nauki jest bardzo szeroki. Przysługuje nie tylko pracownikom naukowym, ale również i tym, którzy stosują metodę naukową poza formalnymi strukturami instytucji badawczych. Podobnie rzecz się ma, z jeszcze większą doniosłością, w kontekście twórczości artystycznej^[4]. Jednak społecznie najbardziej doniosłą rangę swoboda badań naukowych uzyskuje w środowisku akademickim.

J. Symonides proponuje nawet wyróżnienie kategorii wolności akademickiej, z której adresatami są członkowie społeczności akademickiej^[5].

Warto wskazać, że w ramach szkoły wyższej pracownicy naukowcy, którzy realizują wolność badań naukowych, korzystają ze wsparcia infrastrukturalnego i finansowego. W tym miejscu, mimo że wolność badań naukowych przysługuje każdemu, najefektywniej jest realizowana w ramach zorganizowanych podmiotów badawczych.

Państwo ma obowiązek powstrzymania się od ingerencji, które mogą utrudniać swobodę prowadzenia badań naukowych. Jak słusznie wskazuje Trybunał Konstytucyjny *Prawa wolnościowe zagwarantowane w art. 73 chronią jednostkę i inne podmioty prawa przed nieuzasadnioną ingerencją ze strony państwa w przedmiot i metody badań naukowych oraz w treść i metody nauczania*^[6]. Warto jednak zauważyć, że wolność badań naukowych może podlegać ograniczeniom zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP^[7]. Ma to szczególne znaczenie w kontekście ochrony zdrowia publicznego czy życia ludzi (budowa broni masowej zagłady, klonowanie ludzi^[8]).

^[3] A. Biłgorajski, w: Konstytucyjna wolność badań naukowych a ochrona pracy naukowej, A. Biłgorajski, A. Chorążewska, Katowice 2018, s. 51 oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane.

^[4] Większość obrotu artystycznego, szczególnie w ramach kultury masowej, występuje poza uczelniami artystycznymi.

^[5] J. Symonides, Wolność akademicka a prawa człowieka, w: Uniwersalny system ochrony praw człowieka. Aksjologia-instytucje-efektywność, t. 1, J. Jaskiernia (red.), Toruń 2015, s. 416.

^[6] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2006 r., SK 45/04, OTK-A 2006, nr 2, poz. 15.

^[7] J. Sobczak, Wolność badań naukowych – złudzenia a rzeczywistość, w: Dylematy praw człowieka, T. Gardocka, J. Sobczak (red.), Toruń 2010, s. 121-122.

^[8] M. Florczak-Wątor, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, s. 246.

Wolność nauczania, twórczości artystycznej oraz badań naukowych została powtórzona w art. 3 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz obrana za podstawę całego systemu szkolnictwa wyższego i nauki – Podstawą systemu szkolnictwa wyższego i nauki jest wolność nauczania, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników oraz autonomia uczelni.

W wielu państwach świata prowadzenie badań naukowych jest ograniczane przez autorytarną lub totalitarną władzę, która zakazuje prowadzenia badań i ogłaszania wyników tej działalności, która może nawet pośrednio krytykować działalność aparatu państwowego. Obiektywnie prowadzone badania naukowe mogą nie tylko służyć rozwojowi nauki i dochodzeniu do prawdy, ale są też często cennym źródłem rzetelnej informacji o skutkach działań władz państwowych. Może być to jeden z powodów, dla którego w Konstytucji RP ustrojodawca umieścił odniesienie do wolności prowadzenia badań naukowych i ogłaszania ich wyników.

Należy odnotować, że twórczość artystyczna jest uwzględniona w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Znajduje ona także odzwierciedlenie w regulacjach ewaluacji nauki, gdzie dzieła artystyczne są punktowane, podobnie jak publikacje czy patenty. W polskim systemie nauki i szkolnictwa wyższego istnieją szkoły wyższe, których podstawą działalności naukowej jest twórczość artystyczna.

Wolność badań naukowych, chroniona przez Konstytucję RP, a także wskazująca na podstawową misję uczelni rzutuje na szczegółowy kształt przepisów dotyczących wykonywania działalności gospodarczej. Żaden bowiem inny podmiot prawa gospodarczego nie korzysta z wolności nauki w tak szerokim zakresie. Musi mieć to także odzwierciedlenie w aspekcie ustrojowym, powstania i likwidacji uczelni wyższej, jej zdolności restrukturyzacyjnej i upadłościowej, sposobu i form prowadzenia działalności gospodarczej oraz finansów (w tym gospodarki finansowej). Wszystkie te elementy zostaną omówione w dalszej części pracy magisterskiej.

Kolejnym standardem konstytucyjnym, który wpływa na specyfikę działalności gospodarczej szkoły wyższej jest gwarantowana przez Konstytucję RP autonomia. W art. 70 ust. 5 ustrojodawca wskazał, że zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie. A. Krzywoń wskazuje

na dwa aspekty tejże autonomii – instytucjonalny i osobisty^[9]. Aspekt instytucjonalny odnosi się do niezależności uczelni wyższej od innych instytucji, natomiast aspekt osobisty obejmuje swobodną realizację badań naukowych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego został przyjęty pogląd, że autonomia uczelni to konstytucyjnie chroniona sfera wolności prowadzenia badań naukowych i kształcenia, w ramach obowiązującego porządku prawnego^[10]. Wyróżniono także prawo podmiotowe uczelni wyższych do autonomii^[11].

Sama ochrona autonomii szkoły wyższej ma wielowiekową tradycję. W doktrynie wskazuje się, że jej geneza sięga średniowiecza, gdy na początku XIII w. powstały korporacje uniwersyteckie w Bolonii i Paryżu, a następnie w Padwie, gdzie zaczęła się kształtować idea wolności akademickiej (łac. *libertas scholastica*)^[12].

Materializacja i konkretyzacja autonomii uczelni wyższych, zgodnie z zaleceniem ustrojodawcy, dokonuje się poprzez ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Jest to wypełnienie pozytywnego obowiązku państwa z art. 70 ust. 5. Szereg przepisów tej ustawy realizuje zasadę autonomii szkoły wyższej poprzez ukształtowanie jej struktury organizacyjnej na potrzeby wewnętrzne, w tym zakresu kompetencji organów uczelni, a także ukształtowanie form uczestnictwa szkoły wyższej w obrocie gospodarczym. Wyrazem tej autonomii jest przykładowo art. 12 czy art. 425 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, które będą szczegółowo omawiane w kolejnym rozdziale pracy.

Zasada autonomii ma niebagatelny wpływ na sposób ukształtowania możliwości, form organizacyjnych i finansowych prowadzenia działalności gospodarczej przez uczelnię wyższą. Może być też dyrektywą interpretacyjną dla wykładni przepisów, przez wzgląd na którą należy raczej przychylić się do autonomii niż do jej ograniczeń na kształt rzymskiego *favor libertatis*.

Przy omawianiu standardu konstytucyjnego warunkującego kształt, w tym także prowadzenie działalności gospodarczej przez uczelnię wyższą, należy odnieść się do wolności zakładania szkół wyższych niepublicznych przez obywateli. W ich sposób działania i funkcjonowania silniej wpisany jest wymiar

^[9] A. Krzywoń, Konstytucyjne aspekty autonomii szkoły wyższej, w: Prawo nauki. Zagadnienia wybrane, A. Wiktorowska, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2014, s. 50 i n.

^[10] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258.

^[11] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2009 r., K 27/07, OTK-A, nr 4, poz. 54.

^[12] W. Borysiak, w: Konstytucja RP. Komentarz. Art. 1-86, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 1599.

działalności gospodarczej. Na możliwość inicjatywy prywatnej przy zakładaniu uczelni wyższych wyraźnie wskazuje art. 70 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP w brzmieniu *Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych*. Art. 70 ust. 3 zd. 3 Konstytucji RP dodaje *Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa*.

Wskazana regulacja przesądza, że władza publiczna, realizując swoje obowiązki w zakresie nauki i szkolnictwa wyższego, może korzystać ze wsparcia w postaci inicjatywy założenia i prowadzenia uczelni wyższej przez osoby prywatne^[13]. Oznacza to, że w omawianym zakresie nie ma prawnie zagwarantowanego monopolu państwa na działalność w sferze nauki i szkolnictwa wyższego. Takie podejście ustrojodawcy wpisuje się w wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadę pomocniczości (subsydiarności) państwa. W związku z powyższym istnieje w prawie polskim zasada dwusektorowości systemu szkolnictwa poprzez wyraźne przyzwolenie na istnienie w tym sektorze równoległe obok uczelni publicznych, także i uczelni niepublicznych^[14].

Wskazana podstawa prawna daje umocowanie do istnienia uczelni niepublicznych o bardziej komercyjnym charakterze, a także uczelni wyznaniowych (np. seminariów duchownych) o zróżnicowanym profilu^[15]. Jak podkreśla P. Bała, z prawa do zakładania szkół niepublicznych wynika obowiązek państwa, by zapewnić uznawanie dyplomów tych szkół^[16]. Jak wskazano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego państwo ma również obowiązek unormowania w formie ustawy prawa uczelni niepublicznych do kształtowania aktami wewnętrznymi sytuacji prawnej studentów, na tych samych zasadach, jakie dotyczą uczelni publicznych^[17].

[13] M. Drejs, Prawo do nauki, w: Polska wobec europejskich standardów ochrony praw człowieka. Materiały konferencji naukowej doktorantów i studentów UMK 50-lecie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i 10-lecia Katedry Praw Człowieka i Prawa Europejskiego UMK, T. Jasudowicz (red.), Toruń 2001, s. 194.

[14] A. Krzywoń, Konstytucyjne aspekty autonomii szkoły wyższej, w: Prawo nauki. Zagadnienia wybrane, A. Wiktorowska, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2014, s. 54.

[15] P. Bała, Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty, Warszawa 2009, s. 318.

[16] P. Bała, Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty, Warszawa 2009, s. 319-320.

[17] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258.

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA SZKOŁY WYŻSZEJ

W doktrynie wskazuje się, że ustawodawca może również nakładać na szkoły niepubliczne zobowiązania o charakterze finansowym. W tej części, w której zobowiązania te nie są finansowane z budżetu państwa, powinno to występować jedynie wyjątkowo, gdyż stanowić to będzie zazwyczaj ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną szkołom niepublicznym w art. 22 Konstytucji RP wolność działalności gospodarczej^[18]. Wskazana sytuacja ukazuje jak w soczewce problematykę konfliktu między wolnością działalności gospodarczej w ramach realizacji zadań publicznych przez uczelnie niepubliczne w zakresie szkolnictwa wyższego i nauki.

Warto zwrócić uwagę na pewne ograniczenia jakie niesie za sobą unormowanie konstytucyjne względem uczelni niepublicznych. L. Garlicki i M. Derlatka zaznaczają, że *Skoro szkoły niepubliczne mają – w swym zakresie działania – wypełniać zadania realizowane przez szkoły publiczne, to konieczne jest zapewnienie odpowiedniego poziomu procesowi nauczania w szkołach niepublicznych. Stąd art. 70 ust. 3 (zd. trzecie) powierza ustawodawcy określenie z jednej strony – warunków zakładania i działalności szkół niepublicznych, a z drugiej – sprawowania nadzoru pedagogicznego (tzn. dotyczącego programów nauczania, sposobu ich realizacji, a także kwalifikacji i postępowania personelu nauczającego) nad tymi szkołami. Już na poziomie konstytucyjnym przewidziano więc poważne ograniczenia wolności zakładania i prowadzenia szkół niepublicznych oraz powierzono ustawie skonkretyzowanie sposobów ich realizacji*^[19].

Wskazane unormowania konstytucyjnie promieniują na szczegółowy kształt ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, wyznaczając ustawodawcy odpowiednie ramy regulacyjne. Warto pamiętać, że normy Konstytucji RP odnoszące się do swobody nauki, autonomii uczelni, a także prawa do zakładania uczelni niepublicznych przez podmioty prywatne mogą być wzorcem dla kontroli konstytucyjności ustaw i innych aktów prawnych, w tym samodzielnią podstawą wskazaną w skardze konstytucyjnej.

Uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej przez szkoły wyższe zyskują daleko idące cechy swoiste w stosunku do zwykłej/swobodnej działalności gospodarczej. Fakt specyficznego ukształtowania systemu nauki

^[18] W. Borysiak, w: Konstytucja RP. Komentarz. Art. 1-86, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 1595.

^[19] L. Garlicki, M. Derlatka, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II. Art. 30-86., L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, s. 762.

i szkolnictwa wyższego, z licznymi standardami konstytucyjnymi, rzutuje na niepowtarzalne podejście do ram prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez uczelnie wyższe. Ma to swoje odzwierciedlenie w przepisach ustawowych, w szczególności, ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, które to rozwiązania będą omawiane w dalszej części pracy.

1.2 USTRÓJ SZKOŁY WYŻSZEJ

Aby można było wyróżniać organy szkoły wyższej, ich zadania i kompetencje w różnych rodzajach uczelni, należy rozpocząć niniejszy rozdział od wyjaśnienia pojęcia wspólnoty uczelni.

Przed ustawą – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w ujęciu potocznym można było znaleźć pojęcie *wspólnota akademicka uczelni*. Wspólnota uczelni są to wszystkie osoby, które do niej przynależą i tworzą jej najważniejszą część – skład personalny. W art. 10 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wyróżniono tę kategorię ze względu na przyznanie członkom wspólnoty uczelni czynnego prawa wyborczego. Zatem, tworzą ją studenci, doktoranci i pracownicy uczelni. Są to pracownicy zatrudnieni na stanowiskach dydaktycznych, badawczych, jak i pracownicy administracyjni. Bez znaczenia jest też w tym kontekście czy uczelnia jest pierwszym miejscem pracy danego pracownika.

Z punktu widzenia działalności gospodarczej niezwykle istotnym przepisem jest art. 9 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, który nadaje szkole wyższej osobowość prawną. Jest to równoznaczne z posiadaniem zdolności prawnej oraz zdolności do czynności prawnych^[20]. Pozwala to być podmiotem praw i obowiązków, a także dokonywać czynności prawnych oraz procesowych.

Każda szkoła wyższa w Polsce jest szkołą publiczną albo szkołą niepubliczną. Uczelnia publiczna jest utworzona przez organ państwa, czyli przez Sejm lub przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki. Uczelnia niepubliczna jest utworzona przez tak zwanego *założyciela*, czyli osobę fizyczną albo osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego albo państwową, albo samorządową osobę prawną. Niektóre przepisy

^[20] J. Zieliński, w: Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, H. Izdebski, J. Zieliński (red.), Warszawa 2019, s. 64.

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA SZKOŁY WYŻSZEJ

ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce dotyczą obu typów szkoły wyższej, jednak inne przepisy wykorzystują rozróżnienie między statusem publicznym bądź niepublicznym szkoły wyższej.

Według informacji systemu POL-on^[21] w Polsce wpisanych do ewidencji Ministerstwa Edukacji i Nauki jest 138 uczelni publicznych, 384 uczelnie niepubliczne oraz 17 uczelni kościelnych powstałych na mocy art. 15 ust. 1 Konkordatu pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r. Liczba uczelni wyższych w latach 2012-2021^[22] systematycznie spadała, z wyjątkiem roku 2018, w którym liczba uczelni zwiększyła się o 3. W 2012 roku w Polsce działały 482 uczelnie wyższe, a w 2021 roku tylko 426 uczelni wyższych. Główny Urząd Statystyczny podaje powody demograficzne jako główną przyczynę systematycznego zmniejszania się liczby uczelni wyższych w Polsce. Chodzi o zmniejszającą się liczbę osób w wieku od 19 do 24 roku życia w ostatniej dekadzie, związaną z niżem demograficznym.

Szkoły wyższe zostały podzielone także ze względu na charakter prowadzonej przez nie działalności na uczelnie akademickie i zawodowe. Do głównych zadań uczelni akademickiej należy między innymi kształcenie studentów, prowadzenie działalności naukowej oraz opcjonalnie kształcenie doktorantów. Głównym zaś zadaniem uczelni zawodowej jest kształcenie uwzględniające potrzeby otoczenia społeczno-gospodarczego, w tym kształcenie studentów na studiach pierwszego stopnia, opcjonalnie na studiach drugiego stopnia, jednolitych studiach magisterskich oraz prowadzenie kształcenia specjalistycznego.

Aby uczelnia została zakwalifikowana jako uczelnia akademicka, musi prowadzić działalność naukową oraz uzyskać kategorię naukową powyżej B+ w co najmniej jednej dyscyplinie naukowej albo artystycznej. Jeżeli uczelnia akademicka przestanie spełniać te wymagania, zostaje ona przekwalifikowana na uczelnię zawodową. Wiąże się z tym między innymi utrata uprawnień do kształcenia doktorantów, w zamian za uzyskanie uprawnień do prowadzenia kształcenia specjalistycznego.

^[21] <https://polon.nauka.gov.pl/opi/aa/rejestry/szkolnictwo?execution=e2s1>, (dostęp z dnia 15.02.2023 r.).

^[22] https://radon.nauka.gov.pl/raporty/Uczelnie_2021?utm_source=pocket_saves. (dostęp z dnia 18.02.2023 r.).

Zależnie od posiadanej kategorii naukowej oraz od charakteru i liczby dyscyplin, do których należy uczelnia, może ona określić swoją nazwę jako *akademia*, *politechnika* lub *uniwersytet*. Akademia jest to inna nazwa na uczelnię akademicką. Politechnika posiada kategorię co najmniej B+ w co najmniej dwóch dyscyplinach w zakresie nauk inżynierskich i technicznych. Uniwersytet posiada kategorię co najmniej B+ w co najmniej 6 dyscyplinach naukowych i artystycznych. Jeżeli uczelnia przestanie spełniać wymagania uprawniające ją do używania konkretnej nazwy, istnieje możliwość pozostania przy dotychczasowej nazwie lub zmiany na taką, która odpowiada obecnemu statusowi uczelni.

W celu zagłębienia się w tematykę działalności gospodarczej szkoły wyższej, właściwym powinno być omówienie struktury organizacyjno-prawnej tego podmiotu ze szczególnym uwzględnieniem zadań i kompetencji poszczególnych organów uczelni. Ponadto, ze względu na różne unormowania przewidziane dla uczelni publicznych i niepublicznych, szczególny nacisk położony będzie na ukazanie różnic pomiędzy tymi dwoma kategoriami podmiotów.

Zostanie także wzięty pod uwagę podział szkół wyższych na akademickie i zawodowe. W ramach niniejszego fragmentu na początku zostanie omówiony organ, który występuje wyłącznie w szkole publicznej (rada uczelni), a następnie zostaną omówione organy, które są wspólne dla szkoły publicznej i szkoły niepublicznej (rektor i senat). Poruszona zostanie także kwestia powoływania innych organów szkół wyższych oraz ustalania ich zadań i kompetencji za pomocą statutu uczelni wyższej.

Obligatoryjnymi organami szkoły wyższej są rektor oraz senat. W przypadku uczelni publicznej niezbędnym organem ustawowym jest także rada uczelni. Wprowadzenie nowej ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w znacznym stopniu zmieniło strukturę organizacyjną szkoły wyższej. Zgodnie z wcześniejszymi przepisami podstawową jednostką organizacyjną uczelni był wydział, na którego czele stał dziekan.

Zgodnie z nową ustawą wydział nie jest już obligatoryjnym elementem struktury organizacyjnej uczelni. Pomimo to na większości uczelni powoływane są wydziały, dziekani i rady wydziału. Umożliwia to art. 17 ust. 2 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, zgodnie z którym uczelnia wyższa w swoim statucie może powoływać również inne organy uczelni. Wynika to zapewne

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA SZKOŁY WYŻSZEJ

z tradycji akademickiej oraz praktycznej potrzeby formalnego organizowania jednej lub kilku pokrewnych dyscyplin naukowych.

Statut uczelni wyższej może też swobodnie normować zadania organów dodatkowych, przyznając im kompetencje ponad te, które są określone w ustawie. Zadania obligatoryjnych organów uczelni są uregulowane w ustawie.

Rada uczelni to organ, który pełni w uczelni publicznej w przeważającym zakresie rolę opiniodawczą względem strategii uczelni, jej statutu, zarządzania uczelnią oraz, co ważne, gospodarki finansowej uczelni. Poza tym, pełni także rolę kreacyjną w postaci wskazywania kandydatów na rektora, po uzyskaniu opinii senatu.

W ramach monitorowania gospodarki finansowej uczelni rada uczelni opiniuje plan rzeczowo-finansowy, zatwierdza sprawozdanie z wykonania planu rzeczowo-finansowego oraz zatwierdza sprawozdanie finansowe w formie uchwał. W zakresie rozważań nad działalnością gospodarczą uczelni wyższej rada uczelni pełni istotną rolę jako organ nadzorujący gospodarkę finansową uczelni.

Rada uczelni składa się z sześciu albo ośmiu osób powoływanych przez senat oraz przewodniczącego samorządu studentów z urzędu. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce ponad połowa osób powoływanych przez senat nie powinna przynależeć do wspólnoty uczelni.

Wydaje się, że można zauważyć analogię między organem rady uczelni oraz organem rady nadzorczej w spółce akcyjnej, z ograniczoną odpowiedzialnością oraz komandytowo – akcyjnej. W skład rady nadzorczej spółki oraz rady uczelni wchodzi osoby o określonych wymaganiach ustawowych dotyczących w szczególności zdolności do czynności prawnych, niekaralności i braku możliwości łączenia zadania członkostwa z innymi zadaniami w ramach spółki czy uczelni. Członkiem rady nadzorczej spółki nie może być jej członek zarządu, prokurent, likwidator, kierownik oddziału lub zakładu oraz zatrudniony w spółce główny księgowy, radca prawny lub adwokat.

Członkiem rady uczelni może być osoba, która ma pełną zdolność do czynności prawnych, korzysta z pełni praw publicznych, nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, nie była karana karą dyscyplinarną oraz spełnia wymogi ustawy lustracyjnej. Ponadto, osoba może zostać powołana na członka rady uczelni, jeżeli jest poniżej 67. roku życia do dnia rozpoczęcia kadencji.

Dla wszystkich członków, poza przewodniczącym samorządu studenckiego, istnieje także wymóg posiadania wykształcenia wyższego. Warto zauważyć, że każdy kandydat na przewodniczącego samorządu studenckiego jest jednocześnie kandydatem na członka rady uczelni reprezentującego studentów. Zatem musi on spełniać kryteria wymagane dla członków rady uczelni. Celem wprowadzenia takich ograniczeń jest zapewnienie niezależności w sprawowaniu funkcji kontrolnych rady nadzorczej, a także rady uczelni.

W skład rady uczelni wchodzi także osoby, które nie należą do wspólnoty uczelni, a mimo to mają za zadanie brać udział w decyzjach i opiniach na temat działania uczelni z pozycji zewnętrznego, ale głęboko zaangażowanego uczestnika w podejmowanych decyzjach. Co więcej, przewodniczący rady uczelni, wybierany przez senat, pochodzi spoza wspólnoty uczelni.

Jednym z najważniejszych organów szkoły wyższej jest jej rektor. Do ustawowych zadań rektora należy w szczególności: reprezentowanie uczelni, zarządzanie uczelnią, przygotowywanie projektu statutu i projektu strategii uczelni, składanie sprawozdania z realizacji strategii uczelni, wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy, powoływanie osób do pełnienia funkcji kierowniczych w uczelni i ich odwoływanie, prowadzenie polityki kadrowej w uczelni, tworzenie studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu, tworzenie szkół doktorskich, prowadzenie gospodarki finansowej uczelni oraz zapewnianie wykonywania przepisów obowiązujących w uczelni.

Z racji na niezwykle szeroki zakres uprawnień i obowiązków rektora, powszechnie stosowaną praktyką jest cedowanie zadań rektora na osoby pełniące funkcje kierownicze. Należy jednak pamiętać, że zastosowanie katalogu otwartego obowiązków rektora nie może implikować możliwości wykonywania przez osoby zajmujące stanowiska kierownicze zadań należących do ustawowych lub statutowych kompetencji rektora^[23]. W tym celu rektor powinien wykorzystać instytucję upoważnienia.

Należy zauważyć, że ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce przyznała rektorowi uczelni bardzo szerokie uprawnienia, które składają się na bardzo silną pozycję tego organu jednoosobowego w ramach struktury uczelni. Jest on nie tylko władzą uchwałodawczą uczelni, władzą wykonawczą

^[23] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, III SA/Gd 1148/20 z dnia 13.05.2021.

zapewniającą wykonywanie przepisów obowiązujących w uczelni, ale także organem administracyjnym, do którego służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Rektor jest więc uosobieniem autonomii uczelni, o której stanowi przepis art. 9 ust. 2 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Rektor jest powoływany na czteroletnią kadencję przez kolegium elektorów w przypadku uczelni publicznej, a w przypadku uczelni niepublicznej przez założyciela, senat albo inny organ określony w statucie uczelni. W przypadku wyboru kolegiального stosuje się zasadę wyboru rektora dokonywaną bezwzględną większością głosów. Wygaśnięcie mandatu rektora jest możliwe jedynie w przypadku śmierci, rezygnacji z mandatu, niezłożenia tzw. *oświadczenia lustracyjnego*^[24] lub *informacji lustracyjnej*, lub zaprzestania spełniania wymogów zawartych w art. 20 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, przedstawiających warunki dotyczące wymagania odnośnie do pełnej zdolności do czynności prawnej, pełni praw publicznych, niekaralności, braku służby ani współpracy z organami objętymi przepisami lustracyjnymi.

Wygaśnięcie mandatu rektora stwierdza przewodniczący kolegium elektorów w uczelni publicznej albo założyciel w przypadku uczelni niepublicznej. Kadencja rektora uczelni rozpoczyna się w dniu 1 września roku, w którym został on wybrany. Maksymalną liczbą następujących po sobie kadencji, w których ta sama osoba może być powołana na rektora uczelni publicznej są dwie kadencje.

Po utworzeniu uczelni, rektora uczelni publicznej powołuje minister na okres roku. W przypadku uczelni niepublicznej rektora powołuje założyciel uczelni. Istotne jest, aby rektor uczelni był zatrudniony w uczelni jako w podstawowym miejscu pracy nie później niż z dniem rozpoczęcia kadencji. Rektor z racji na powagę stanowiska reprezentującego wspólnotę uczelni musi posiadać co najmniej stopień naukowy doktora.

Kolejnym organem uczelni publicznej jest kolegium elektorów, którego skład i tryb wyboru jego członków określa statut uczelni. Istotnym jest, że co najmniej 20% składu kolegium elektorów stanowią studenci i doktoranci. Są oni powoływani do składu kolegium elektorów w trybie określonym w regulaminie samorządu studentów i regulaminie samorządu doktorantów. Kadencja tego organu trwa cztery lata. W przypadku uczelni niepublicznej kolegium elektorów

^[24] Jeżeli osoba rektora ze względu na swój wiek jest objęta takim obowiązkiem.

nie jest niezbędnym organem, ale teoretycznie może zostać powołane w statucie uczelni w ramach art. 17 ust. 2 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Istnieje także możliwość odwołania rektora bez żadnego dodatkowego warunku, który ma miejsce w przypadku wygaśnięcia jego mandatu. Procedura odwołania rektora uczelni publicznej rozpoczyna się na wniosek senatu zatwierdzonego bezwzględną większością głosów albo wniosek rady uczelni. Rektora odwołuje kolegium elektorów, po wpłynięciu wniosku o jego odwołanie, większością co najmniej $\frac{3}{4}$ głosów w obecności co najmniej $\frac{2}{3}$ statutowego składu tego organu.

W przypadku uczelni niepublicznej rektor może zostać odwołany przez założyciela uczelni. Osobą pełniącą obowiązki rektora na czas wakatu na tym stanowisku jest osoba wskazana w statucie uczelni. Jednak w sytuacji przewidzenia takiej okoliczności w statucie (braku wskazania osoby), jest to najstarszy członek senatu, który posiada co najmniej stopień naukowy doktora.

Kolejnym niezwykle istotnym organem uczelni publicznej i niepublicznej jest senat uczelni. Skład senatu określa art. 29 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, dzieląc członków senatu na trzy grupy. W przypadku uczelni publicznej akademickiej w skład senatu wchodzi:

1. profesorowie i profesorowie uczelni (co najmniej 50% składu senatu),
2. studenci i doktoranci (co najmniej 20% składu senatu),
3. pozostali pracownicy uczelni (co najmniej 25% składu senatu).

W przypadku uczelni publicznej zawodowej skład senatu jest także podzielony na 3 grupy:

1. nauczyciele akademicki co najmniej o stopniu doktora (co najmniej 50% składu senatu),
2. studenci (co najmniej 20% składu senatu),
3. pozostali pracownicy uczelni (co najmniej 25% składu senatu).

W przypadku zaś uczelni niepublicznej skład senatu jest konstruowany przez statut uczelni.

Do zadań senatu należy uchwalanie istotnych przepisów wewnętrznych uczelni takich jak statut, regulamin studiów, strategia uczelni, warunki, tryb oraz termin rozpoczęcia i zakończenia rekrutacji na studia i kształcenie specjalistyczne, programy studiów, studiów podyplomowych i kształcenia specjalistycznego,

programów kształcenia w szkołach doktorskich oraz określanie sposobów potwierdzania efektów uczenia się. Posiada on także rolę kontrolną i doradczą poprzez zatwierdzanie sprawozdania z realizacji strategii uczelni i przeprowadzanie oceny funkcjonowania uczelni, a także formułowanie rekomendacji dla rady uczelni i rektora w zakresie wykonywanych przez nich obowiązków.

Senat bierze także udział w podejmowaniu decyzji personalnych na kluczowych stanowiskach związanych z uczelnią poprzez powoływanie i odwoływanie członków rady uczelni, opiniowanie kandydatów na rektora oraz wskazywanie kandydatów do instytucji przedstawicielskich środowiska szkolnictwa wyższego i nauki. Senat posiada także kompetencje do nadawania stopni naukowych i stopni w zakresie sztuki, a także do nadawania tytułu doktora *honoris causa*.

Kolejne kompetencje senatu dotyczą zadań związanych z Polską Ramą Kwalifikacji oraz Zintegrowanym Systemem Kwalifikacji, które nie będą szerzej omawiane w niniejszej pracy. Dodatkowe zadania senatu mogą zostać określone w statucie uczelni.

1.3 POWSTANIE I LIKWIDACJA SZKOŁY WYŻSZEJ

Uczelnia publiczna może zostać utworzona i zlikwidowana przez ustawodawcę lub właściwego ministra, w zależności od jej profilu. W procedurze utworzenia i likwidacji uczelni niepublicznej główne uprawnienia są przyznane jej założycielowi pod nadzorem ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego. W niniejszym podrozdziale zostaną przedstawione procedury tworzenia i likwidacji szkoły wyższej publicznej i niepublicznej.

Uprawnienie do utworzenia publicznej akademickiej uczelni wyższej zostało przyznane ustawodawcy. Publiczna uczelnia zawodowa może zostać utworzona przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki za pomocą rozporządzenia. Można również utworzyć uczelnię publiczną w wyniku połączenia uczelni publicznych, instytutów badawczych lub instytutów Polskiej Akademii Nauk. Art. 35 ust. 8 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce przyznaje ministrowi uprawnienie do nadania pierwszego statutu.

W rozporządzeniu ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego znajdują się: nazwa uczelni, siedziba uczelni oraz składniki mienia, w które będzie wyposażona uczelnia. Jeżeli utworzenie publicznej uczelni zawodowej

jest spowodowane włączeniem innej jednostki do uczelni publicznej, w rozporządzeniu powinny być opisane skutki włączenia jednostki do innej uczelni.

Likwidacja uczelni publicznej akademickiej została unormowana w art. 36 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce i należy do kompetencji jednakowych organów jak w przypadku utworzenia uczelni publicznej. W przypadku publicznej uczelni zawodowej likwidacji dokonuje minister w drodze rozporządzenia, powołując likwidatora, któremu przyznaje wynagrodzenie nie wyższe niż wynagrodzenie rektora tej uczelni. Następnie ta uczelnia przechodzi w stan *w likwidacji*, co jest uwzględnione w jej nazwie, a także ogłoszone w Monitorze Sądowym i Gospodarczym przez likwidatora.

Likwidator przejmuje kompetencje wszystkich organów uczelni, a aktywność uczelni jest stopniowo wygaszana. Uczelnia nie przyjmuje już kandydatów na studia, kształcenie specjalistyczne i inne formy kształcenia oraz do szkół doktorskich, jeżeli prowadzi studia doktoranckie. Rada Doskonałości Naukowej wskazuje podmioty, które przejmują prowadzone dotychczas w uczelni postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego lub stopnia w zakresie sztuki. Likwidator wskazuje podmioty, które będą dalej prowadzić kształcenie studentów, doktorantów i słuchaczy. W momencie zakończenia likwidacji i uwzględnienia tego faktu w Monitorze Sądowym i Gospodarczym zawodowa uczelnia traci osobowość prawną.

Osobą fizyczną albo osobą prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego albo państwowa, albo samorządowa osoba prawna, która odpowiada za utworzenie uczelni niepublicznej, jest jej założyciel. Uczelnia niepubliczna uzyskuje możliwość działania oraz osobowość prawną po wpisaniu jej do ewidencji uczelni niepublicznych. Ten spis prowadzony i udostępniany do wiadomości publicznej jest przez ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego^[25].

Założyciel składa wniosek o utworzenie uczelni niepublicznej do ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego. Z racji, że zgodnie z wymaganiami ustawy p.s.w.n. uczelnia musi prowadzić studia na co najmniej jednym kierunku studiów, we wniosku powinien zostać opisany kierunek, poziom i profil studiów.

[25] Obecnie jest to Minister Edukacji i Nauki.

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA SZKOŁY WYŻSZEJ

Oprócz tych informacji, założyciel powinien uzasadnić swój wniosek poprzez przedstawienie strategii uczelni. We wniosku powinien się także znaleźć projekt statutu uczelni oraz oświadczenie o utworzeniu uczelni niepublicznej, sporządzone w formie aktu notarialnego. Uczelnia powinna dysponować środkami o wartości co najmniej 3 milionów złotych.

Następnie właściwy dla tej uczelni minister wnosi o opinię Państwowej Komisji Akredytacyjnej (PKA), która *może zwracać się do założyciela o udzielenie wyjaśnień i informacji oraz przeprowadzać wizytacje*^[26]. Wydana opinia jest wiążąca dla ministra przy wydawaniu decyzji.

Decyzja o wpisie do ewidencji wraz z pozwoleniem na prowadzenie studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu jest wydawana na 6 lat, a następnie istnieje możliwość wystąpienia z wnioskiem o przedłużenie ważności wpisu.

Po dokonaniu wpisu uczelni niepublicznej do ewidencji, założyciel ma obowiązek i uprawnienie powołania pierwszego rektora uczelni, a także nadania pierwszego statutu. Mimo że założyciel inicjuje powstanie uczelni oraz przeznacza środki na jej działanie, nie może on decydować o wszystkich sprawach uczelni, a jedynie o tych, które zostały mu powierzone ustawowo lub w statucie uczelni. Jednak ustawa daje założycielowi szerokie uprawnienia w procesie powstania uczelni, jej działania i likwidacji.

Uczelnia niepubliczna widnieje w ewidencji z informacją o statusie uczelni. Może być to jedna z pięciu wartości: działająca, przekształcona, w likwidacji, wykreślona z wykazu oraz zlikwidowana^[27]. W dalszej części rozdziału zostaną opisane procedury przekształcenia oraz likwidacji uczelni niepublicznej.

W ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce zostały nakreślone sposoby przekształcenia uczelni niepublicznych poprzez ich połączenie lub włączenie jednej uczelni niepublicznej do innej uczelni niepublicznej. W przypadku połączenia uczelni niepublicznych utworzona zostaje nowa uczelnia niepubliczna.

Rektorzy i założyciele łączonych szkół wyższych mogą złożyć wniosek o wpis do ewidencji uczelni niepublicznych nowej połączonej uczelni. Po uzyskaniu opinii PKA oraz decyzji właściwego ministra o wpisaniu do

^[26] Art. 39 ust. 2 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

^[27] <https://radon.nauka.gov.pl/dane/ewidencja-uczelni-niepublicznych> (dostęp: 28.02.2023 r.).

ewidencji uczelni niepublicznych, łączone uczelnie zostają wykreślone z ewidencji. Ogół praw i obowiązków łączonych uczelni, również wynikających z decyzji administracyjnych, zostaje przejęty przez nowo utworzoną połączoną uczelnię. Jest to przykład sukcesji uniwersalnej.

Istnieje także możliwość włączenia uczelni niepublicznej do innej uczelni niepublicznej. Podobnie jak w przypadku połączenia dwóch uczelni niepublicznych, wnioski o wykreślenie uczelni włączanej składają rektorzy i założyciele obu uczelni. Włączenie jednej uczelni do innej oraz wykreślenie włączanej uczelni następuje jednocześnie.

Uczelnia niepubliczna może zostać zlikwidowana przez założyciela, jeżeli uzyska on zgodę ministra na likwidację. Założyciel występuje do ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego z wnioskiem o postawienie uczelni niepublicznej w stan likwidacji. Zgoda ministra jest warunkowana zapewnieniem możliwości kontynuowania kształcenia studentom i doktorantom z likwidowanej uczelni.

Następnie przy zachowaniu terminu 3 miesięcy od dnia wydania decyzji administracyjnej właściwego ministra założyciel składa akt potwierdzający postawienie uczelni w stan likwidacji. Po złożeniu wspomnianego aktu na ręce ministra, do ewidencji uczelni niepublicznych dodaje się informację o statusie instytucji *w likwidacji*, a także do nazwy uczelni dodaje się zwrot *w likwidacji*.

W przypadku, gdy założyciel uczelni nie złoży wspomnianego aktu potwierdzającego w wymaganym terminie 3 miesięcy, mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji^[28].

^[28] T. j. Dz. U 2022 poz. 479.

1.4 ZDOLNOŚĆ RESTRUKTURYZACYJNA I UPADŁOŚCIOWA SZKOŁY WYŻSZEJ

Istotnym zagadnieniem w kontekście prawa gospodarczego i prowadzenia działalności gospodarczej przez szkołę wyższą jest problem jej zdolności restrukturyzacyjnej i upadłościowej.

Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne^[29] określa instrumenty służące restrukturyzacji zobowiązań przedsiębiorstwa zagrożonego niewypłacalnością albo niewypłacalnego w ramach sądowych postępowań restrukturyzacyjnych. W jurysprudencji wskazuje się, że *sądowe postępowania restrukturyzacyjne mają prowadzić do zachowania przedsiębiorstwa dłużnika i uniknięcia jego likwidacji w postępowaniu upadłościowym. Ustawa – Prawo restrukturyzacyjne służy realizacji polityki nowej szansy, czyli zapewnieniu nowego startu przedsiębiorcom, których niepowodzenie wynika z niekorzystnej zmiany warunków ekonomicznych, a także ochronie miejsc pracy i potencjału gospodarki*^[30].

W obrębie powyższej ustawy wyróżnia się cztery postępowania restrukturyzacyjne, do których należą: postępowanie o zatwierdzenie układu, postępowanie układowe, przyspieszone postępowanie układowe oraz postępowanie sanacyjne. Wskazane postępowania restrukturyzacyjne mogą być wszczęte tylko względem określonych w ustawie podmiotów. Art. 4 ust. 1 ustawy – Prawo restrukturyzacyjne określa, że *Przepisy ustawy stosuje się do:*

1. *przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360), zwanej dalej „Kodeksem cywilnym”;*
2. *spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, prostych spółek akcyjnych i spółek akcyjnych nieprowadzących działalności gospodarczej;*
3. *wspólników osobowych spółek handlowych ponoszących odpowiedzialność za zobowiązania spółki bez ograniczenia całym swoim majątkiem;*
4. *wspólników spółki partnerskiej.*

W kontekście rozważań nad zdolnością restrukturyzacyjną uczelni należy odnieść się do art. 425 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, który stwierdza, że *wykonywanie przez uczelnie zadań, o których mowa w art. 11,*

^[29] T. j. Dz. U. 2022, poz. 2309.

^[30] K. Bilewska, A. Chłopecki, Prawo handlowe, Warszawa 2022, s. 369.

oraz prowadzenie działalności sportowej rehabilitacyjnej lub diagnostycznej nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (...).

Trzeba zauważyć, że w art. 425 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce mowa jest o działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców, a nie Kodeksu cywilnego. Co więcej, wśród wyłączeń podmiotowych z zakresu zastosowania postępowań restrukturyzacyjnych znajdziemy podmioty, do których nie stosuje się przepisów ustawy. Dotyczy to:

1. *Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego;*
2. *banków krajowych;*
3. *Banku Gospodarstwa Krajowego;*
4. *oddziałów banków zagranicznych;*
5. *spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych;*
6. *firm inwestycyjnych, o których mowa w art. 2 pkt 14 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2022 r. poz. 793, 872 i 1692);*
7. *zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji;*
8. *funduszy inwestycyjnych;*
9. *instytucji finansowych w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 575/2013”, z siedzibą w państwie członkowskim Unii Europejskiej, jeżeli są jednostką zależną w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia nr 575/2013 wobec instytucji kredytowej, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia nr 575/2013, podmiotu, o którym mowa w pkt 3–8, innej instytucji finansowej w rozumieniu art. 4 stosowanie przepisów ustawy ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013 z siedzibą w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub firmy inwestycyjnej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 22 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2033 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla firm inwestycyjnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1093/2010, (UE) nr 575/2013, (UE) nr 600/2014 i (UE) nr 806/2014*

(Dz. Urz. UE L 314 z 05.12.2019, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 2019/2033”, i są objęte nadzorem skonsolidowanym sprawowanym zgodnie z przepisami części pierwszej tytułu II rozdziału 1 i rozdziału 2 sekcji 1 rozporządzenia nr 575/2013;

- 9a. instytucji finansowych w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 14 rozporządzenia nr 2019/2033 z siedzibą w państwie członkowskim Unii Europejskiej, jeżeli są jednostką zależną w rozumieniu art. 0_4 ust. 1 pkt 51 rozporządzenia nr 2019/2033 wobec podmiotu, o którym mowa w pkt 6– 8, innej instytucji finansowej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 14 rozporządzenia nr 2019/2033 z siedzibą w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub firmy inwestycyjnej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 22 rozporządzenia nr 2019/2033 i są objęte nadzorem nad grupą firm inwestycyjnych na zasadzie skonsolidowanej lub nadzorem nad zgodnością z grupowym testem kapitałowym, o których mowa w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 1500, 1488 i 1933);
10. finansowych spółek holdingowych w rozumieniu w art. 4 ust. 1 pkt 20 rozporządzenia nr 575/2013 z siedzibą w państwie członkowskim Unii Europejskiej;
- 10a. inwestycyjnych spółek holdingowych w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 23 rozporządzenia nr 2019/2033;
11. finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 21 rozporządzenia nr 575/2013 z siedzibą w państwie członkowskim Unii Europejskiej;
12. holdingów mieszanych w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 22 rozporządzenia nr 575/2013 z siedzibą w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub holdingów mieszanych w rozumieniu art. 110a objaśnienie pojęć oddziału ust. 1 pkt 6c ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi z siedzibą w państwie członkowskim Unii Europejskiej;
13. dominujących finansowych spółek holdingowych w państwa członkowskiego Unii Europejskiej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia nr 575/2013;
14. unijnych dominujących finansowych spółek holdingowych w rozumieniu art. 4 stosowanie przepisów ustawy ust. 1 pkt 31 rozporządzenia nr 575/2013;

- 14a. *unijnych dominujących inwestycyjnych spółek holdingowych w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 57 rozporządzenia nr 2019/2033;*
15. *dominującej finansowej spółki holdingowej o działalności mieszanej z państwa członkowskiego Unii Europejskiej, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 32 rozporządzenia nr 575/2013;*
16. *unijnej dominującej finansowej spółki holdingowej o działalności mieszanej, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 33 rozporządzenia nr 575/2013, lub unijnej dominującej finansowej spółki holdingowej o działalności mieszanej, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 58 rozporządzenia nr 2019/2033.*

Należy przyjąć, że jest to katalog zamknięty. Nie zostały w nim wymienione szkoły wyższe. Prowadzi to do wniosku, że uczelnia wyższa posiada zdolność restrukturyzacyjną – nie istnieją formalne przeszkody prawne do prowadzenia któregoś z postępowań restrukturyzacyjnych względem uczelni.

Restrukturyzacja uczelni może dotyczyć działalności wykonywanej na podstawie art. 11 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, jak i działalności gospodarczej uczelni wyodrębnionej organizacyjnie i finansowo, zgodnie z wymogami art. 12 tej ustawy.

Co ciekawe, inaczej kwestia przedstawia się w kontekście zdolności upadłościowej uczelni, co może być źródłem poglądu o braku spójności systemowej w tym zakresie w odniesieniu do szkół wyższych (publicznych i niepublicznych).

Postępowanie upadłościowe jest regulowane w głównej mierze przez ustawę z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe^[31] i służy kolektywnemu dochodzeniu wierzytelności względem niewypłacalnego dłużnika. Postępowanie ma co do zasady charakter likwidacyjny – służy spieniężeniu całego majątku dłużnika w celu zaspokojenia w jak najwyższym stopniu jego wierzycieli^[32]. Realizuje funkcję windykacyjną, której celem jest zaspokojenie wierzycieli niewypłacalnego dłużnika w jak najwyższym stopniu, a także oddłużeniową – umożliwia umorzenie zobowiązań upadłego niewykonanych w postępowaniu upadłościowym.

Postępowanie uregulowane ustawą może być wszczęte tylko na wniosek złożony przez podmioty określone w ustawie (zasada skargowości).

^[31] T. j. Dz. U. 2022, poz. 1520.

^[32] K. Bilewska, A. Chłopecki, Prawo handlowe, Warszawa 2022, s. 337.

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA SZKOŁY WYŻSZEJ

W szczególności legitymacja czynna przysługuje dłużnikowi, który ma obowiązek złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości w terminie 30 dni od dnia, w którym wystąpiła podstawa do ogłoszenia upadłości (art. 21). Legitymację do złożenia wniosku posiada także wierzyciel osobisty niewypłacalnego dłużnika.

Podstawą do ogłoszenia upadłości jest niewypłacalność rozumiana jako utrata zdolności do wykonywania przez dłużnika swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych (art. 11 ust. 1 ustawy – Prawo upadłościowe).

W art. 5 ust. 1 ustawy – Prawo upadłościowe wskazano, że *Przepisy ustawy stosuje się do przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 1509 i 2459), jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.*

2. *Przepisy ustawy stosuje się także do:*

1. *spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, prostych spółek akcyjnych i spółek akcyjnych nieprowadzących działalności gospodarczej;*
2. *wspólnikówsobowychspółekhandlowych,ponoszącychodpowiedzialnośćza zobowiązania spółki bez ograniczenia całym swoim majątkiem;*
3. *wspólników spółki partnerskiej.*

Poprzestając lekturę na tym fragmencie można by wstępnie stwierdzić, że uczelnia posiada zdolność upadłościową. Jednak art. 6 ustawy – Prawo upadłościowe zawiera wyłączenia podmiotowe spod możliwości wszczęcia postępowania upadłościowego. W myśl tego przepisu: *Nie można ogłosić upadłości:*

1. *Skarbu Państwa;*
2. *jednostek samorządu terytorialnego;*
3. *publicznych samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej;*
4. *instytucji i osób prawnych utworzonych w drodze ustawy, chyba że ustawa ta stanowi inaczej, oraz utworzonych w wykonaniu obowiązku nałożonego ustawą;*
5. *osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rolne, które nie prowadzą innej działalności gospodarczej lub zawodowej;*
6. *uczelni;*
7. *funduszy inwestycyjnych.*

Art. 6 pkt 6 ustawy – Prawo upadłościowe wprost wyłącza możliwość ogłoszenia upadłości względem uczelni. Należy wskazać, że poprzez brak

różnicowania, możliwość ogłoszenia upadłości wykluczona jest w przypadku uczelni publicznych, jak i niepublicznych. Odnośnie do uczelni utworzonych w drodze ustawy (publicznych) należy wziąć także pod uwagę wyłączenie wskazane w pkt. 4 tego powołanego wyżej przepisu.

W trakcie pracy w komisji sejmowej próbowano przeforsować koncepcję, w myśl której dojdzie do zróżnicowania w zakresie przypisania zdolności upadłościowej uczelni publicznych i niepublicznych. W uzasadnieniu do projektu tej regulacji podniesiono głos, że uczelnie niepubliczne *są przedsiębiorstwami nastawionymi na osiągnięcie zysku. Nie ma więc żadnego racjonalnego uzasadnienia, aby odmówić im zdolności upadłościowej. W razie niewypłacalności uczelni istnieje potrzeba ochrony ich wierzycieli na równi z wierzycielami innych przedsiębiorców*^[33].

Jest to podejście, które niegdyś było urzeczywistnione w polskim porządku prawnym. Na marginesie warto odnotować kwestie historycznego podejścia do zagadnienia zdolności upadłościowej uczelni. Na gruncie art. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe^[34] Sąd Najwyższy wyraził stanowisko, zgodnie z którym uczelnia niepaństwowa wpisana do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego ma zdolność upadłościową, jeśli prowadzi działalność gospodarczą^[35]. Pogląd ten jednak stracił na swojej aktualności. Jak wskazuje M. Salamonowicz *trzeba jednak zaznaczyć, że treść nieobowiązującego aktu różniła się od obecnie obowiązującej regulacji*^[36].

Pogląd sprzeciwiający się wyłączeniu uczelni spod zdolności upadłościowej wyraźnie artykułuje P. Zimmerman. Zdaniem autora *odgórne wyłączenie zdolności upadłościowej uczelni wynikające z komentowanego przepisu może być krzywdzące dla wierzycieli takiej uczelni, która zgodnie z art. 12 ustawy zdecydowała się prowadzić działalność gospodarczą (przecież niekoniecznie musi zakładać spółkę kapitałową, by prowadzić działalność, w szczególności*

[33] Druk sejmowy nr 1845, Sejm V kadencji – Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze, ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

[34] Dz. U. z 1991 r., nr 118, poz. 512.

[35] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 lipca 2003 r., III CZP 38/03, OSNC 2004, nr 9, poz. 134.

[36] M. Salamonowicz, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2023, s. 61.

może bowiem tworzyć te spółki – katalog jest otwarty)^[37]. Stawia postulat *de lege ferenda* obejmujący przyznanie zdolności upadłościowej uczelniom.

Podsumowując, uprawnione jest stwierdzenie, że *de lege lata* uczelnie (zarówno te publiczne i niepubliczne) mają zdolność restrukturyzacyjną, lecz nie posiadają zdolności upadłościowej. Kwestia ta jest niezwykle istotna w kontekście uwarunkowań, a także kresu prowadzenia przez uczelnię działalności gospodarczej, która polega na ciągłym zawieraniu umów z różnymi podmiotami: konsumentami, pracownikami, podmiotami gospodarczymi itd.

ROZDZIAŁ II

PROWADZENIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ A SZKOŁA WYŻSZA

2.1 KONSTYTUCYJNE UWARUNKOWANIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP wolność działalności gospodarczej jest podstawą społecznej gospodarki rynkowej, a tym samym podstawą polskiego ustroju gospodarczego: *Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.*

W Konstytucji RP zapewniona jest także samodzielnie ochrona wolności działalności gospodarczej, zgodnie z art. 22 o następującym brzmieniu: *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.* W niniejszym przepisie w sposób negatywny została wyznaczona wolność działalności gospodarczej, poprzez zakaz jej ograniczania poza drogą ustawową.

^[37] P. Zimmerman, Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz, Warszawa 2020, s. 26.

Wolność działalności gospodarczej jest jedną z podstaw polskiego ustroju po transformacji ustrojowej, zapoczątkowanej w 1989 roku. Za M. Szydło można o gwarantowanej konstytucyjnie wolności działalności gospodarczej powiedzieć, że:

- 1) *jest ona wyraźnie ujęta w przepisach Konstytucji RP,*
- 2) *jest ona ujęta w przepisach Konstytucji jako określona złożona sytuacja prawna, a konkretnie jako sytuacja prawna, w jakiej poszczególne jednostki pozostają względem państwa,*
- 3) *jako złożona sytuacja prawna wolność działalności gospodarczej przybiera w sensie swojej prawnej struktury postać wolności prawnie chronionej,*
- 4) *umożliwia ona poszczególnym jednostkom (podmiotom z niej uprawnionym) ochronę szczególnie dla nich cennych i istotnych wartości,*
- 5) *charakteryzuje się ona takimi cechami jak: powszechność, przyrodzoność, niezbywalność, niepodzielność i współzależność, a także przysługuje wszystkim w równym stopniu*^[38].

Oczywiście, w wielu przypadkach regulacja niektórych aspektów działalności gospodarczej, która wiąże się z jej ograniczeniem na poziomie ustaw, jest konieczna w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania państwa i ochrony innych wolności i praw konstytucyjnych. W art. 31 ust. 3 Konstytucji RP podano katalog zamknięty przesłanek, dla których jest możliwe wyżej wspomniane ograniczenie wolności i praw konstytucyjnych *Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.*

Oprócz tych przesłanek zezwalających na wprowadzanie ograniczeń przez którąkolwiek z władz, przesłanką dopuszczającą ograniczenie *stricte* wolności działalności gospodarczej w drodze ustawy jest ważny interes publiczny. Tak więc art. 31 ust. 3 oraz art. 22 trzeba odczytywać łącznie. W celu ograniczenia wolności działalności gospodarczej ustawodawca musi nie tylko

^[38] M. Szydło, Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe, Bydgoszcz/Wrocław 2011, s. 53-54.

wypełnić przesłanki z art. 22 Konstytucji RP w postaci ustawowej formy ograniczeń oraz istnienia ważnego interesu publicznego jako przesłanki materialnej.

Dodatkowo, takie ograniczenie (zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) musi być konieczne w demokratycznym państwie oraz nie naruszać istoty wolności działalności gospodarczej. Dopiero taka regulacja, spełniająca wskazane kryteria i test proporcjonalności, będzie legalna i nie narazi się na zarzut niekonstytucyjności.

Wskazuje się, że wolność działalności gospodarczej jest *publicznym prawem podmiotowym*^[39], które skupia się na relacjach między podmiotami tej wolności a władzą publiczną.

Beneficjentami wolności działalności gospodarczej są osoby fizyczne, jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 33¹ Kodeksu cywilnego (tzw. ułomne osoby prawne), a także osoby prawne. Jak wskazuje P. Tuleja *Podmiotami wolności działalności gospodarczej nie mogą być organy państwa, państwowe osoby prawne czy jednostki samorządu terytorialnego. Ich działalność w sferze gospodarczej odbywa się wyłącznie na podstawie i w granicach prawa*^[40].

Nie ulega wątpliwości, że uczelnie niepubliczne są podmiotami konstytucyjnej wolności gospodarczej. Warto się zastanowić czy podmiotami wolności gospodarczej są uczelnie publiczne.

M. Salamonowicz wyraża przekonanie, że publiczne uczelnie nie są podmiotami wolności gospodarczej^[41]. Wskazuje, że *uczelnie publiczne dysponują szerokim zakresem autonomii jako osoby prawne mogą co do zasady samodzielnie kształtować swoją sytuację prawną. Należy wskazać, że uczelnie publiczne należą do sektora finansów publicznych, zaś ich majątek stanowi mienie publiczne. Na uczelni publicznej, występującej w obrocie*

[39] P. Tuleja, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, s. 87.

[40] P. Tuleja, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, s. 87.

[41] M. Salamonowicz, Publiczna szkoła wyższa jako przedsiębiorca, Studia Prawnoustrojowe nr 24/2014. s. 34. Warto zaznaczyć, że autor nadal podtrzymuje ten pogląd. Zob. M. Salamonowicz, w: Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2023, s. 60.

w roli przedsiębiorcy publicznego, nadal ciąży obowiązek realizacji swojej podstawowej misji^[42].

Należy postawić pytanie, czy uczelnia publiczna może być podmiotem wolności działalności gospodarczej w zakresie, w którym prowadzi działalność gospodarczą na podstawie art. 12 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Pytanie to w sposób zgeneralizowany, odnoszący się do wszystkim podmiotów publicznych, postawił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do swojego postanowienia: *w wypadku badania dopuszczalności skargi wniesionej przez publiczny podmiot gospodarczy działający w formie organizacyjno-prawnej właściwej prawu prywatnemu, w szczególności przez spółkę prawa handlowego, zasadnicze znaczenie należy przypisać odpowiedzi na pytanie, czy podmiot ten korzysta z wolności lub prawa statuowanego w przepisach Konstytucji, który został wskazany jako wzorzec kontroli. Dopuszczając skuteczne zaskarżenie aktu prawnego przez publiczny podmiot gospodarczy, stworzenie abstrakcyjnego katalogu konstytucyjnych wolności i praw, które potencjalnie mogłyby przysługiwać tego typu podmiotom, nie jest ani możliwe, ani celowe. Teoretyczna trudność wynika z szerokiego katalogu praw i wolności konstytucyjnych, ze zróżnicowania (organizacyjnego, kapitałowego) podmiotów zaliczanych do kategorii publicznych podmiotów gospodarczych oraz z różnorodności sytuacji prawnych, w jakich mogą one występować*^[43].

We wskazanym fragmencie trudno poszukiwać wskazówek ze strony negatywnego ustawodawcy, jednak wypowiedź ta świadczy o niełatwej odpowiedzi na postawione wyżej pytanie.

Wydaje się, że poprzez wskazanie w art. 20 Konstytucji RP drugiej podstawy ustroju gospodarczego w Polsce w postaci *własności prywatnej* można domniemywać, że intencją ustrojodawcy nie było dzielenie się wolnością działalności gospodarczej z podmiotami publicznymi, a raczej ochrona prywatnej inicjatywy gospodarczej, powiązanej z własnością prywatną.

Podmioty publiczne dysponują szczególnymi środkami wywierania wpływu na gospodarkę, który może być kreowany przez instrumenty prawa

^[42] M. Salamonowicz, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2023, s. 60.

^[43] Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2013 r., Ts 13/12, OTK-ZU 2014, nr IIB, poz. 833.

administracyjnego, gospodarczego. Sam fakt tworzenia uczelni publicznych przez państwo wskazuje, że państwo nie może być zobowiązane same względem siebie poprzez uznanie podmiotów publicznych za podmioty wolności działalności gospodarczej.

Należy zwrócić uwagę w tym kontekście na korespondencję art. 20 Konstytucji RP z art. 70 ust. 3 zd. drugie Konstytucji RP. Podkreśla się, że przedmiotem gwarancji art. 20 Konstytucji RP jest zakaz tworzenia przez państwo monopolu z wyjątkiem art. 216 ust. 3 Konstytucji RP^[44]. Tym samym wzmacniana jest ochrona możliwości tworzenia uczelni wyższych przez podmioty prywatne. Ustawodawca nie może więc wykluczyć podmiotów prywatnych działających w zakresie nauki i szkolnictwa wyższego.

Treść wolności działalności gospodarczej obejmuje samą już możliwość podejmowania działalności gospodarczej, wyboru formy organizacyjno-prawnej jej wykonywania, wolnego podejmowania decyzji strategicznych, finansowych i gospodarczych, a także możliwości swobodnego zakończenia działalności gospodarczej.

Ogólnie podkreśla się także, że na treść wolności działalności gospodarczej składa się także swoboda konkurencji z innymi podmiotami (wolność konkurencji), wyboru przedmiotu działalności i prawnych form jej realizacji, swoboda decyzji co do terytorium prowadzonej działalności^[45].

S. Biernat proponuje przyjęcie swoistego domniemania wolnościowego podejścia do działalności gospodarczej, które zdaniem autora obejmuje *domniemanie swobody podejmowania i prowadzenia działalności przez podmioty gospodarcze, o ile (i dopóki) co innego nie wynika z przepisów ustawowych*^[46].

W tym miejscu warto odnotować, że w kontekście uczelni niepublicznych, które są podmiotami wolności działalności gospodarczej swoboda jest w znaczny sposób ograniczana przez cele i misję nauki i szkolnictwa wyższego, dbałości o odpowiednią jakość nauki i kształcenia itd. Nie bez znaczenia w kontekście ograniczeń swobody działalności gospodarczej szkoły wyższej

^[44] P. Tuleja, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, s. 87.

^[45] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, nr 4 poz. 33.

^[46] S. Biernat, *Podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarcza*, Przegląd Prawa Handlowego, nr 9/1994, s. 10.

jest fakt wydatkowania przez nią środków publicznych, co zostanie omówione w ostatnim rozdziale pracy.

Znaczna część tych ograniczeń znajduje się w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, co spełnia wymóg formalny (ograniczenia wolności działalności gospodarczej w drodze ustawy) z art. 22 Konstytucji RP.

Ważna jest ponadto materialna przesłanka ograniczenia w postaci ważnego interesu publicznego, którą należy badać w przypadku normy ograniczającej działalność gospodarczą uczelni niepublicznej, a także wziąć należy pod uwagę spełnienie przez normę ograniczającą testu proporcjonalności. Jak bowiem zaznacza L. Garlicki: *O tym czy przesłanki te zostały spełnione rozstrzyga ostatecznie Trybunał Konstytucyjny, jako że ograniczenie wolności gospodarczej, nieposiadającego należytego oparcia w interesie publicznym, należy traktować jako sprzeczne z Konstytucją*^[47].

2.2 DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA W ROZUMIENIU USTAWY – PRAWO PRZEDSIĘBIORCÓW

Koniecznym zabiegiem badawczym w ramach niniejszej pracy jest wyjaśnienie pojęcia działalności gospodarczej. *Działalność gospodarcza* jest istotnym składnikiem tytułu pracy. Centralnym aktem prawnym w systemie prawa gospodarczego, który odnosi się do tego pojęcia jest ustawa – Prawo przedsiębiorców.

Definicja działalności gospodarczej została wprowadzona już na samym początku ustawy w art. 3, gdzie stwierdzono, że *działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły*. Względem wcześniej obowiązującej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej^[48] nie zdecydowano się na wymienienie rodzajów działalności. Wcześniejsza definicja działalności gospodarczej została zawarta w art. 2 tej ustawy w brzmieniu: *Działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa,*

^[47] L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2022, s. 96.

^[48] Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (T. j. Dz. U. 2017, poz. 2168 ze zm.).

wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Zrezygnowano z wyliczenia ze względu na jego zbędność i zasadniczy brak walorów praktycznych.

Podnosi się, że działalność gospodarcza ma charakter profesjonalny^[49]. Inne określenia pojawiające się w orzecznictwie na określenie tej cechy to: nieamatorskość, fachowość, znajomość rzeczy, specjalizacja^[50].

Pierwszą cechą, która została wymieniona w obecnie obowiązującej definicji działalności gospodarczej jest przymiot zorganizowania. W uzasadnieniu do projektu wskazano, że poprzez zorganizowanie należy rozumieć wykorzystanie konkretnych składników materialnych, które są łączone w sensie funkcjonalno-gospodarczym w jedną uporządkowaną strukturę, przy wykorzystaniu której można uczestniczyć w obrocie gospodarczym^[51].

W kontekście zorganizowania działalności gospodarczej można wyróżnić jej aspekt formalny i materialny.

Jak zaznacza A. Kruszewski *formalne zorganizowanie działalności gospodarczej stanowi prawnie określony zakres obowiązków związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą, jak rejestracja działalności gospodarczej, dokonanie zgłoszeń podatkowych czy statystycznych, obowiązki związane z ubezpieczeniem społecznym, konieczność prowadzenia działalności w określonej formie organizacyjnoprawnej bądź uzyskanie określonych aktów administracyjnych, jak koncesje czy zezwolenia*^[52].

Aspekt materialny przejawia się z pozyskiwaniem środków na prowadzenie działalności gospodarczej, zatrudnianiem osób (w ramach umowy o pracę lub umów cywilnoprawnych), a także uzyskaniem lokalu.

Oba aspekty wskazują na to, że taka działalność nie ma charakteru przypadkowego i pozwala wyeliminować spod pojęcia działalności gospodarczej wszelkie czynności okazjonalne, w tym grzeźnościowe^[53].

^[49] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2018 r., II UK 287/17.

^[50] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 marca 2019 r., III AUa 750/17; wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 9 maja 2019 r., III AUa 784/18; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 9 lipca 2019 r., III AUa 858/18.

^[51] Rządowy projekt ustawy - Prawo przedsiębiorców, VIII kadencja Sejmu, Druk sejmowy nr 2051.

^[52] A. Kruszewski, w: Prawo przedsiębiorców. Komentarz, A. Pietrzak (red.), Warszawa 2019, s. 49.

^[53] H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, w: Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne, H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020, s. 282.

Dalszym elementem definicji działalności gospodarczej jest jej zarobkowość. Jest to ważny element, który pozawala na znalezienie się poza obrębem pojęcia działalności gospodarczej aktywności podmiotów w sferze non-profit, w szczególności większości stowarzyszeń czy fundacji, które co do zasady nie są tworzone dla realizacji celów komercyjnych. Nie oznacza to jednak, że działalność takich podmiotów nie może przynosić zysku. Podnosi się, że *dopóki podejmowane działania nie są nakierowane na zysk, nie są one traktowane jako działalność gospodarcza*^[54].

W orzecznictwie wskazano, że należy badać raczej cel działalności w objawiający się w zamiśle prowadzącego działalność niż faktyczne przynoszenie dochodu przez tę działalność. Działalność, która nigdy nie była dochodowa, powinna zostać uznana za zarobkową, o ile była ukierunkowana na uzyskanie takiego dochodu^[55]. Znajduje to potwierdzenie w doktrynie:

Wykonywanie działalności gospodarczej powinno być nastawione na zysk, co nie jest równoznaczne z rzeczywistym jego osiągnięciem. Działalność gospodarcza może jedynie wyrównywać koszty, a także przynosić straty, nie tracąc przez to swojego charakteru zarobkowego. Niepewność rezultatu ekonomicznego jest wpisana w mechanizmy rynkowe i rozstrzyga o ekonomicznym powodzeniu działalności, która zachowuje swój prawny charakter^[56].

Istotnym zagadnieniem w kontekście szkół wyższych jest analiza zarobkowości przez podmioty prowadzące działalność na realizację zadań publicznych. Często występującym pojęciem w tym kontekście są zadania o charakterze użyteczności publicznej. Są one określone w prawie powszechnie obowiązującym, a prowadzenie działalności w tej materii jest niezależne od kryterium jej opłacalności^[57].

^[54] A. Kruszewski, w: Prawo przedsiębiorców. Komentarz, A. Pietrzak (red.), Warszawa 2019, s. 53.

^[55] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 10 stycznia 2020 r., III AUa 424/19.

^[56] H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, w: Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne, H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020, s. 270-271.

^[57] H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, w: Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne, H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020, s. 272.

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA SZKOŁY WYŻSZEJ

Wskazuje się, że *działalność o charakterze użyteczności publicznej prowadzona przez podmioty publiczne nie stanowi zatem działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców i nie czyni z tych podmiotów przedsiębiorców*^[58].

Realizacja zadań publicznych w zakresie nauki i szkolnictwa wyższego, jak już wskazano w niniejszej pracy, może być dokonywana przez podmioty prywatne. Wynika to już z gwarancji konstytucyjnej.

W związku z tym niezwykle istotna będzie analiza działalności gospodarczej uczelni na gruncie samej ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce., która zostanie przeprowadzona w kolejnych podrozdziałach.

Elementem definicji działalności gospodarczej jest także konieczność prowadzenia jej *we własnym imieniu*. Jest to więc działalność charakteryzująca się samodzielnością, niezależnością i odrębnością względem innych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Zwrot *we własnym imieniu* można również rozumieć jako *ze skutkiem prawnym dla siebie*. Ta konstrukcja oznacza, obok samodzielności ekonomicznej i strukturalnej, obejmuje samodzielność prawną w kontekście odpowiedzialności za zobowiązania, dokonywania czynności prawnych oraz faktycznych. Podkreśla się, że wiąże się to także z działalnością na własny rachunek, oznaczającą konieczność znoszenia skutków swoich działań we własnej sferze prawnej.

Przesłanka prowadzenia działalności gospodarczej *we własnym imieniu* w zasadzie eliminuje możliwość uznania za działalność gospodarczą działalności przez osoby niemające pełnej zdolności do czynności prawnych (osoby ubezwłasnowolnione częściowo i całkowicie oraz małoletnich, którzy nie osiągnęli osiemnastego roku życia)^[59]. Kwestia ta jest jednak sporna^[60].

Ostatnią przesłanką działalności gospodarczej jest ciągłość. Wskazuje się, że ciągłość ma charakter stopniowalny i *wbrew dosłownemu jego brzmieniu, może obejmować czynności podejmowane okresowo, a nawet jednorazowo, które zostaną uznane za działalność gospodarczą. Z zasady jednak działalność*

[58] H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, w: *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020, s. 273.

[59] A. Powałowski, *Wykonywanie działalności gospodarczej we własnym imieniu*, Gdańskie Studia Prawnicze, nr 36/2016, s. 360.

[60] A. Kruszewski, w: *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, A. Pietrzak (red.), Warszawa 2019, s. 55.

profesjonalnie przygotowanego podmiotu, który w sposób zorganizowany dąży do osiągnięcia zysku, biorąc udział w rynku, powinna nosić znamiona stałości, tj. z założenia być nastawiona na dłuższy okres lub bezterminowo, co wiąże się z dokonywaniem czynności w sposób powtarzalny^[61].

W kontekście ciągłości nie jest wymagane nieprzerwane prowadzenie działalności gospodarczej, gdyż celowe przerwy w działalności, uzależnione od jej charakteru, warunków gospodarczych czy kondycji rynku pracy, nie mają znaczenia, jeśli nie wiąże się to z definitywnym zaprzestaniem prowadzenia działalności^[62].

W praktyce obrotu gospodarczego można zaobserwować działalność gospodarczą, której zintensyfikowanie lub wyłączna możliwość prowadzenia następuje w określonych porach roku (np. sprzedaż lodów, wynajem sprzętu dla wydarzeń plenerowych, obsługa ruchu turystycznego).

Podsumowując, wyżej scharakteryzowane, pozytywne przesłanki wskazane w art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców muszą być spełnione łącznie – dopiero to pozwala na uznanie konkretnej działalności jako działalności gospodarczej w rozumieniu tej ustawy^[63].

W kontekście szkoły wyższej wątpliwość w zakresie kwalifikacji jako działalności gospodarczej całości jej aktywności budzi przesłanka zarobkowości. W ramach wykonywania zadań użyteczności publicznej przez uczelnie trudno bronić poglądu o prowadzeniu przez nią działalności gospodarczej w tym zakresie. Warto jednak zwrócić uwagę na art. 12 p.s.w.n., który będzie omówiony w kolejnej części pracy.

^[61] H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, w: Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne, H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020, s. 282-283.

^[62] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2005 r., I SA/Wr 3237/03.

^[63] H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, w: Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne, H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020, s. 263.

2.3 DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA UCZELNI WYKONYWANA NA PODSTAWIE ART. 12 USTAWY – PRAWO O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM I NAUCE

Na wstępie należy wskazać, że ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wprowadza do systemu prawnego regulującego uczelnie koncepcję *uniwersytetu przedsiębiorczego*, stawiając zadania zrównoważonej gospodarki finansowej jako niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania uczelni, obok zadań dydaktycznych, badawczych, społecznych i innych. Przedsiębiorczość uczelni ma przejawiać się także w rozwijającej się współpracy z biznesem i przemysłem, co ma zaowocować korzyściami dla uczelni, jej wspólnoty oraz jej otoczenia biznesowego.

Prowadzenie działalności gospodarczej przez szkołę wyższą było możliwe także przed wejściem w życie obecnie obowiązującej ustawy. W ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym, z 2005 roku istniała możliwość prowadzenia działalności gospodarczej wyodrębnionej organizacyjnie i finansowo od działalności polegającej na wykonywaniu zadań podstawowych uczelni, w zakresie i formach określonych w statucie. Nowelizacja tej ustawy z 2014 roku wprowadziła jawne dozwoleństwo dla uczelni, aby mogły one tworzyć spółki kapitałowe w ramach działalności gospodarczej. Ta zmiana została podyktowana ujednoliceniem niejasności odnośnie do pojawiającej się możliwości interpretacji, że uczelnie nie posiadają uprawnień do zakładania spółek kapitałowych. Poprzednio uprawnienia do tworzenia spółek kapitałowych przez uczelnie wyższą wynikało pośrednio z art. 86 ustawy z 2005 roku, który dopuszczał utworzenie określonych instytucji za pomocą spółki handlowej lub fundacji – są to akademicki inkubator przedsiębiorczości oraz centrum transferu technologii.

Według art. 12 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce uczelnia może prowadzić działalność gospodarczą wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo od działalności polegającej na wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 11, w zakresie i formach określonych w statucie, w szczególności przez tworzenie spółek kapitałowych.

Takie samo prawo przyznano w art. 172 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce federacjom podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Zgodnie z art. 172 ust. 1 tej ustawy *Federacja może prowadzić działalność gospodarczą wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo od działalności,*

o której mowa w art. 165 ust. 2, w zakresie i formach określonych w statucie, w szczególności przez tworzenie spółek kapitałowych.

Należy podnieść, że regulacja zawarta w art. 12, a także art. 425 oraz 11 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce dotyczy uczelni publicznych, jak i niepublicznych. Nie ma więc zróżnicowania w zakresie typu uczelni w odniesieniu do wyłączenia zawartego w art. 425 tej ustawy. Wyraźnie zaznacza to J. Zieliński, który stwierdza, że art. 12 *dotyczy uczelni zarówno publicznych, jak i niepublicznych*^[64].

Zgodnie z art. 12 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce działalność gospodarcza uczelni jest odseparowana organizacyjnie i finansowo od działalności polegającej na wykonywaniu podstawowych zadań uczelni. Oznacza to, że prowadzenie kształcenia, działalności naukowej, promowania kadr, stwarzania warunków osobom niepełnosprawnym, stwarzania warunków do rozwoju kultury fizycznej, wychowywania studentów w poczuciu odpowiedzialności za państwo polskie nie może być *stricte* częścią działalności gospodarczej uczelni.

Jak wskazuje J. Zieliński: *ponieważ nie wskazano, jakiego rodzaju działalność gospodarczą (opodatkowaną tak jak działalność innych przedsiębiorców mogą prowadzić uczelnie, oznacza to dopuszczalność prowadzenia każdej działalności gospodarczej, o jakiej zdecyduje uczelnia zgodnie z art. 12 in fine. Sprawy te pozostawiono zatem unormowaniu w statucie uczelni, także w zakresie szczegółów organizacyjnego wyodrębnienia. Jeżeli uczelnia chce prowadzić działalność gospodarczą i pozyskiwać z tej działalności środki, odpowiednie unormowanie statutowe jest konieczne*^[65].

To oddzielenie zadań podstawowych od działalności gospodarczej ma na celu podkreślenie konieczności właściwego wykonywania najpierw zadań podstawowych, które są istotą funkcjonowania szkoły wyższej, a w drugiej kolejności innych zadań związanych z działalnością gospodarczą.

Z racji, że art. 12 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce nie dookreśla, jakie rodzaje działalności gospodarczej może prowadzić szkołą

^[64] J. Zieliński, w: Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, H. Izdebski, J. Zieliński (red.), Warszawa 2019, s. 68.

^[65] J. Zieliński, w: Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, H. Izdebski, J. Zieliński (red.), Warszawa 2019, s. 69. Do tego przeglądu przychyła się A. Balicki. Zob. A. Balicki, w: Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, A. Balicki, M. Pyter, B. Zięba, Warszawa 2021, s. 52-53.

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA SZKOŁY WYŻSZEJ

wyższa, może ona sama zdecydować, jakie rodzaje zadań będzie obejmować ta działalność. Nieodzownym w przypadku decyzji o prowadzeniu działalności gospodarczej i pozyskiwaniu środków z tej działalności jest uregulowanie odpowiednich unormowań statutowych.

W związku z tym, że szkoły wyższe mogą prowadzić działalność gospodarczą, nakładają się dwa rodzaje celów funkcjonowania uczelni – cele związane z zadaniami i misją uczelni oraz cel osiągania zysku. Z racji na istotny i podniosły charakter uczelni jako jednostki mającej realizować misję kształcenia nowych pokoleń, działalności naukowej oraz kształtowanie postaw obywatelskich, działalność gospodarcza szkoły wyższej różni się od innych działalności gospodarczych.

Wobec tego, uważam, że cel związany z misją uczelni ma charakter podstawowy i zawsze powinien przewyższać cel zarobkowy. Jest to szczególnie ważne w przypadku uczelni niepublicznych, gdzie głównym celem właścicieli uczelni może stać się zysk. Może to spowodować nieprawidłowe wypełnianie misji i zadań uczelni, a także hamować realny rozwój jednostki akademickiej lub zawodowej.

Wypełnianie zadań podstawowych przez uczelnię jest obowiązkowe, chyba że ustawodawca w innych przepisach wyłączył obligatoryjność określonych zadań. Zadania podstawowe uczelni w art. 11 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce są przedstawione jako norma ogólna. Istnieje także norma szczególna jako wprowadzenie wyjątku od normy ogólnej w przypadku kształcenia doktorantów, a także prowadzenia studiów drugiego stopnia, jednolitych studiów magisterskich lub kształcenia specjalistycznego przez uczelnie zawodowe. W tych przypadkach obligatoryjność prowadzenia wyżej wymienionych zadań jest wyłączona przez art. 14 i art. 15 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Istotnymi warunkami prowadzenia przez szkołę wyższą działalności gospodarczej jest jej wyodrębnienie organizacyjne i finansowe od działalności polegającej na wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 11 ustawy. Wyodrębnienie finansowe, wraz z zagadnieniami podatkowymi zostanie omówione w punkcie 3.2 niniejszej pracy, ponieważ dotyczy finansów uczelni wyższej prowadzącej działalność gospodarczą.

Formy wyodrębnienia organizacyjnego uczelni angażującej się w działalność gospodarczą nie są ograniczone przez art. 12 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Przepis wymienia po zwrocie *w szczególności* formę spółki

kapitałowej. Tak skonstruowane wyliczenie należy uznać za wyliczenie otwarte, przykładowe.

Warto wskazać, że ustawodawca w kolejnych przepisach ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce przewidział określone formy prowadzenia działalności gospodarczej przez szkołę wyższą. W pierwszej kolejności należy wskazać na art. 148 ustawy dotyczący możliwości prowadzenia przez uczelnie akademickich inkubatorów przedsiębiorczości.

Zgodnie z jego brzmieniem:

1. Uczelnie mogą prowadzić *akademickie inkubatory przedsiębiorczości oraz centra transferu technologii*.
2. *Akademicki inkubator przedsiębiorczości tworzy się w celu wspierania działalności gospodarczej pracowników uczelni, doktorantów i studentów.*
3. *Akademicki inkubator przedsiębiorczości może być utworzony w formie jednostki ogólnouczelnianej albo spółki kapitałowej. Inkubator w formie jednostki ogólnouczelnianej działa na podstawie regulaminu zatwierdzonego przez senat.*
4. *Centrum transferu technologii tworzy się w celu komercjalizacji bezpośredniej, polegającej na sprzedaży wyników działalności naukowej lub know-how związanego z tymi wynikami albo oddawaniu do używania tych wyników lub know-how, w szczególności na podstawie umowy licencyjnej, najmu oraz dzierżawy.*
5. *Centrum transferu technologii może być utworzone w formie jednostki ogólnouczelnianej i działa na podstawie regulaminu zatwierdzonego przez senat.*
6. *W akademickim inkubatorze przedsiębiorczości w formie jednostki ogólnouczelnianej lub centrum transferu technologii tworzy się rady nadzorujące, których skład i kompetencje określone są w ich regulaminach.*
7. *Dyrektora akademickiego inkubatora przedsiębiorczości w formie jednostki ogólnouczelnianej lub centrum transferu technologii zatrudnia rektor po zasięgnięciu opinii senatu spośród kandydatów przedstawionych przez ich rady nadzorujące.*

Zgodnie z ust. 3 cytowanego artykułu *expressis verbis* wynika, że akademicki inkubator przedsiębiorczości może być utworzony w formie spółki kapitałowej. W związku z tym dla akademickiego inkubatora przedsiębiorczości

w formie spółki kapitałowej istnieją trzy możliwości (zgodnie ze rodzajami spółek kapitałowych znanych polskiemu prawu handlowemu): spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna, prosta spółka akcyjna. Szczególnie atrakcyjna w kontekście takiego przedsięwzięcia może okazać się niedawno wprowadzona do polskiego porządku prawnego prosta spółka akcyjna dedykowana innowacyjności^[66].

Konieczne jest zatem sporządzenie aktu założycielskiego jednej z trzech spółek kapitałowych funkcjonujących w prawie polskim. Będzie to odpowiednio umowa spółki z ograniczoną odpowiedzialnością^[67], statut spółki akcyjnej^[68] albo umowa prostej spółki akcyjnej^[69].

Istotne będzie też wyłonienie i ukształtowanie odpowiednich organów działających w przypadku spółek kapitałowych, zgodnie z przepisami prawa handlowego. W spółce z ograniczoną odpowiedzialnością konieczne jest istnienie zgromadzenia wspólników oraz zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej. W spółce akcyjnej musi funkcjonować walne zgromadzenie akcjonariuszy, zarząd oraz rada nadzorcza. Prosta spółka akcyjna wymaga istnienia zgromadzenia akcjonariuszy, zarządu albo rady dyrektorów^[70].

Kolejnym przepisem istotnym dla strukturalnego wyodrębnienia działalności gospodarczej uczelni jest art. 149 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, zgodnie z którym *Uczelnia, w celu komercjalizacji pośredniej, polegającej na obejmowaniu lub nabywaniu udziałów lub akcji w spółkach lub obejmowaniu warrantów subskrypcyjnych uprawniających do zapisu lub objęcia akcji w spółkach, w celu wdrożenia lub przygotowania do wdrożenia wyników działalności naukowej lub know-how związanego z tymi wynikami, może tworzyć wyłącznie jednoosobowe spółki kapitałowe, z istotnym zastrzeżeniem art. 150 przystąpienie uczelni do spółki celowej ust. 1, zwane dalej „spółkami celowymi”. Na pokrycie kapitału zakładowego spółki celowej uczelnia może wnieść w całości albo w części wkład niepieniężny (aport) w postaci wyników*

^[66] Zob. szerzej na temat prostej spółki akcyjnej: A. Nowacki, Struktura majątkowa projektowanej prostej spółki akcyjnej, *Przegląd Prawa Handlowego*, n 4/2018, s. 4-11.

^[67] Art. 157 Kodeksu spółek handlowych.

^[68] Art. 304 Kodeksu spółek handlowych.

^[69] Art. 3005 Kodeksu spółek handlowych.

^[70] Opcjonalnie można powołać także radę nadzorczą.

działalności naukowej oraz know – how związanego z tymi wynikami. Spółkę celową tworzy rektor za zgodą senatu.

Wskazana spółka określana jest w ustawie i doktrynie jako *spółka celowa*^[71] zostaje powołana w celu komercjalizacji pośredniej. Musi być to jednoosobowa spółka kapitałowa. Definicję spółki jednoosobowej zawiera art. 4 ust. 1 pkt 3 Kodeksu spółek handlowych, który określa spółkę jednoosobową jako spółkę kapitałową, której wszystkie udziały albo akcje należą do jednego wspólnika albo akcjonariusza. Repertuar spółek kapitałowych pozostaje ten sam, natomiast istnieje konieczność posiadania wszystkich udziałów (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością) albo akcji (spółka akcyjna, prosta spółka akcyjna) przez uczelnię.

W kontekście spółki celowej warto zwrócić uwagę na art. 150 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, który stanowi *lex specialis* względem art. 149 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego brzmieniem: *Spółka celowa może zostać utworzona przez kilka uczelni publicznych albo kilka uczelni niepublicznych. Uczelnia publiczna może przystąpić do spółki celowej utworzonej przez inną uczelnię publiczną, a uczelnia niepubliczna może przystąpić do spółki celowej utworzonej przez inną uczelnię niepubliczną. Wspólnikami lub akcjonariuszami spółki celowej mogą być wyłącznie uczelnie.*

Oznacza to, że istnieje możliwość powołania do wykonywania zadań komercjalizacji pośredniej wieloosobowej spółki celowej. Stawiane są jednak ograniczenia w postaci braku możliwości funkcjonowania w wieloosobowej spółce celowej jednocześnie uczelni publicznych i niepublicznych.

Regulacja odnosząca się do spółek celowych jest realizacją koncepcji spółek typu *spin – off*, które służą obejmowaniu udziałów w spółkach kapitałowych lub tworzeniu takich spółek w celu implementacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych^[72].

W odniesieniu do uczelni publicznych należy zauważyć, że stworzenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej wyodrębnionej organizacyjnie i finansowo poprzez tworzenie spółek kapitałowych stanowi wyłom

^[71] M. Salamonowicz, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2023, s. 432- 433.

^[72] P. Malinowski, P. Stec, w: *Komercjalizacja wyników badań naukowych*, P. Stec (red.) Warszawa 2017, s. 248.

w zasadzie wprowadzonej przez art. 49 ustawy o finansach publicznych^[73]. Zgodnie z treścią tego przepisu jednostka sektora finansów publicznych nie może posiadać udziałów ani akcji w spółkach, chyba że inna ustawa stanowi inaczej. Art. 12 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce jest więc przepisem szczególnym względem art. 49 ustawy o finansach publicznych^[74].

2.4 STATUS PRZEDSIĘBIORCY SZKOŁY WYŻSZEJ

Istotnym problemem do rozstrzygnięcia jest możliwość kwalifikacji prawnej uczelni jako przedsiębiorcy. Hipotetyczne przypisanie uczelniom statusu przedsiębiorcy wiązałoby się z szeregiem konsekwencji prawnych związanych z reżimem ustawy – Prawo przedsiębiorców. W pierwszej kolejności należy odnieść się do art. 425 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, który stanowi, że *wykonywanie przez uczelnie zadań, o których mowa w art. 11, oraz prowadzenie działalności sportowej rehabilitacyjnej lub diagnostycznej nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (...).*

Przywołany w tym przepisie art. 11 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wymienia w sposób enumeratywny podstawowe zadania uczelni. Zaliczane są do nich:

1. prowadzenie kształcenia na studiach;
2. prowadzenie kształcenia na studiach podyplomowych lub innych form kształcenia;
3. prowadzenie działalności naukowej, świadczenie usług badawczych oraz transfer wiedzy i technologii do gospodarki;
4. prowadzenie kształcenia doktorantów;
5. kształcenie i promowanie kadr uczelni;
6. stwarzanie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w:
 - a. procesie przyjmowania na uczelnię w celu odbywania kształcenia,
 - b. kształceniu,

^[73] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (T. j. Dz. U. 2022 poz. 1634 ze zm.).

^[74] J. Zieliński, w: Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, H. Izdebski, J. Zieliński (red.), Warszawa 2019, s. 69.

- c. prowadzeniu działalności naukowej;
- 7. wychowywanie studentów w poczuciu odpowiedzialności za państwo polskie, tradycję narodową, umacnianie zasad demokracji i poszanowanie praw człowieka;
- 8. stwarzanie warunków do rozwoju kultury fizycznej studentów;
- 9. upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki i kultury, w tym przez gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych, informacyjnych i archiwalnych;
- 10. działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych.

Celem art. 425 powyższej ustawy było więc wyłączenie spod pojęcia działalności gospodarczej podstawowych zadań uczelni.

Dla zidentyfikowania pełnego pola zastosowania normy z art. 425 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce należy wskazać także na treść jej art. 467. Zgodnie z jego brzmieniem *Przepis art. 425 stosuje się odpowiednio do zadań, o których mowa w art. 459*. Do zadań wskazanych w art. 459 należą zadania związane z:

- 1. obroną narodową;
- 2. bezpieczeństwem obywateli i ochroną ludności;
- 3. więziennictwem;
- 4. działalnością kulturalną w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej;
- 5. realizacją zadań związanych z prowadzeniem podyplomowego kształcenia w celu zdobywania specjalizacji przez lekarzy, lekarzy dentyistów, lekarzy weterynarii, farmaceutów, pielęgniarki i położne oraz przez diagnostów laboratoryjnych;
- 6. utrzymaniem statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr morskich;
- 7. utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych;
- 8. umiędzynarodowieniem szkolnictwa wyższego lub nauki.

Art. 459 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce *poszerza katalog podstawowych zadań uczelni, na które przeznaczają się w formie dotacji podmiotowej środki finansowe w ramach środków na szkolnictwo wyższe*

i naukę^[75]. Przepis ten odwołuje się przede wszystkim do uczelni wojskowych nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, uczelni właściwych służb państwowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, uczelni służb państwowych nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości, uczelni artystycznych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, uczelni związanych z realizacją zadań związanych z prowadzeniem podyplomowego kształcenia w celu zdobywania specjalizacji przez lekarzy, lekarzy dentystów, lekarzy weterynarii, farmaceutów, pielęgniarki i położne oraz przez diagnostów laboratoryjnych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia^[76], uczelni morskich nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, uczelni lotniczych nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

W przypadku umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego lub nauki istotną rolę odgrywa Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej, której na podstawie art. 461 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce minister nadzorujący uczelnię może przekazać środki finansowe. Taka działalność, w ramach wykonywania wskazanych wyżej zadań, nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców.

Wątpliwości może budzić zgodność art. 425 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dorobkiem prawnym Unii Europejskiej. Jak zaznacza M. Halicka komentując art. 425 *Należy wyraźnie podkreślić, że przepisy komentowanego artykułu stoją w sprzeczności z rozumieniem działalności gospodarczej w regulacjach prawa europejskiego w kontekście pomocy publicznej. Przepisy prawa unijnego dotyczące tej kwestii (mające prymat nad ustawodawstwem krajowym), a także orzecznictwo unijne za działalność gospodarczą uważają wszelką działalność polegającą na oferowaniu towarów i usług na rynku*^[77].

^[75] I. Degtyarova, Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, J. Woźnicki (red.), Warszawa 2019, s. 1240.

^[76] Dotyczy to przede wszystkim Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego. Zob. ustawa z dnia 13 września 2018 r. o Centrum Medycznym Kształcenia Podyplomowego (Dz. U 2018, poz. 2024).

^[77] M. Hulicka, w: Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, J. Woźnicki (red.), Warszawa 2019, s. 1164.

Trzeba zauważyć, że w przypadku uczelni, która oferuje odpłatne kształcenie, mamy do czynienia z rynkiem edukacyjnym. Czynniki odgrywające rolę dla odbiorców świadczeń nie różnią się znacząco od innych usług oferowanych w obrocie. Istotnymi elementami, które odgrywają tu rynkową rolę są jakość (poziom merytoryczny kształcenia) i koszt w ramach konkurencji z innymi podmiotami.

Można wyobrazić sobie sytuację, że jakaś aktywność uczelni w zakresie np. upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki i kultury czy transfer wiedzy i technologii do gospodarki^[78], spełnia definicję działalności gospodarczej z art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców, ergo stanowi zorganizowaną działalność zarobkową, wykonywaną we własnym imieniu i w sposób ciągły^[79]. Jednakże taka działalność nie będzie uważana za działalność gospodarczą. Jak wskazuje G. Lubeńczuk *Niektóre rodzaje działalności, pomimo że mają wszystkie cechy działalności gospodarczej, nie stanowią takiej działalności ze względu na regulację ustaw szczegółowych, które wyłączają niektóre rodzaje działalności z pojęcia działalności gospodarczej*^[80]. W orzecznictwie zwrócono uwagę, że działalność uczelni w zakresie prowadzenia odpłatnych studiów *nosi wszelkie cechy charakteryzujące prowadzenie działalności gospodarczej*^[81].

Warto się jednak zastanowić czy wyłączenie zawarte w art. 425 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce odnosi się także do także innych ujęć działalności gospodarczej, występujących poza ustawą – Prawo przedsiębiorców.

Na marginesie można stwierdzić, że wyłania się tu szersze zagadnienie autonomiczności tych samych terminów w poszczególnych gałęziach prawa, a nawet poszczególnych aktach prawnych. Innymi słowy, chodzi przykładowo o to czy uczelnia przykładowo świadcząca odpłatne studia, a więc działająca w zakresie art. 11, może prowadzić działalność gospodarczą w rozumieniu kodeksu cywilnego. O tym, że nie może na gruncie ustawy – Prawo przedsiębiorców przesądza nam, może w sposób nieco sztuczny, art. 425 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

^[78] Zgodnie z art. 11 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

^[79] A. Powałowski, w: Nowe prawo przedsiębiorców, A. Dobraczewska, A. Powałowski, H. Wolska, Warszawa 2018, s. 27 i n.

^[80] G. Lubeńczuk, w: Prawo przedsiębiorców. Komentarz, M. Zdyb, Gł Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, Warszawa 2019, s. 150.

^[81] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2012 r., VI ACa 418/12.

Zgodnie z art. 43¹ Kodeksu cywilnego przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33¹ §1, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. W zakresie przedmiotowym elementem definicji jest działalność gospodarcza.

Sformułowanie to nie różni się względem art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców. Przedmiotowym wyznacznikiem statusu przedsiębiorcy jest ta sama kategoria w postaci działalności gospodarczej. E. Komierzyńska-Orlińska podnosi, że *Należy przyjąć, że definicja pojęcia działalności gospodarczej zawarta w art. 3^[82] ma charakter uniwersalny, czyli jest definicją podstawową dla obowiązującego systemu prawa w Polsce. Jest co prawda zamieszczona w akcie normatywnym zaliczanym do sfery prawa publicznego, jednak ma znaczenie również dla sfery prawa prywatnego. W przepisach prawa prywatnego ustawodawca odwołuje się do pojęcia działalności gospodarczej, ale go nie definiuje; przepisy Kodeksu cywilnego posługują się tym pojęciem, ale go nie definiują. Należy zatem przyjąć, że gdy w przepisach Kodeksu cywilnego użyto pojęcia działalności gospodarczej, to należy go rozumieć tak, jak go zdefiniowano w art. 3. Ponadto w art. 3 nie zawarto określenia „w rozumieniu ustawy”, co również poświadcza uniwersalny charakter definicji działalności gospodarczej zawartej w Prawie przedsiębiorców, która to ustawa określa zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorców oraz zadania organów władzy publicznej w tym zakresie, a więc jest ustawą „wiodącą” w sferze działalności gospodarczej w Polsce, określającą jej standardy^[83].*

Następnie autorka podsumowuje swój wywód stwierdzeniem *Zatem za każdym razem, gdy ustawodawca w ustawie odrębnej posłuży się pojęciem działalności gospodarczej, nie definiując go na użytek tej ustawy (nie tworząc „efinicji autonomicznej”), zwrot ten należy rozumieć tak, jak na gruncie Prawa przedsiębiorców, którego przepisy stanowią regulacje posiadające rangę lex generalis wobec ustaw odrębnych, które regulują określone rodzaje działalności gospodarczej, chyba że ustawa odrębna stanowi wprost, że działalność*

[82] Ustawy – Prawo przedsiębiorców.

[83] E. Komierzyńska-Orlińska, w: Konstytucja biznesu. Komentarz. Prawo przedsiębiorców. Ustawa o CEiDG. Ustawa o Rzeczniku MŚP. Ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2019, s. 49-50.

gospodarcza regulowana jej przepisami jest wyłączona z zakresu zastosowania Prawa przedsiębiorców^[84].

W kontekście wyżej przytoczonych poglądów można się zastanowić czy nie lepiej byłoby z punktu widzenia techniki legislacyjnej, gdyby ustawodawca w art. 425 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce stwierdził, że uczelnia nie ma statusu przedsiębiorcy w odniesieniu do działalności, którą wykonuje na podstawie art. 11 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Wyodrębnienie aspektu podmiotowego byłoby chyba klarowniejsze. Ma on bardziej formalny wydźwięk, w odróżnieniu do materialnie ujętej działalności gospodarczej. Współgra też z nowoczesnym podejściem polskiego ustawodawcy, który przesuwając punkt ciężkości w zakresie prawa gospodarczego z ujęcia przedmiotowego na podmiotowe. Jak wskazuje bowiem B. Rakoczy *O ile można było dostrzec pewne różnice w aksjologii, która w poprzednim stanie prawnym akcentowała przedmiot regulacji – działalność gospodarczą, o tyle de lege lata uwaga prawodawcy skupia się na osobie przedsiębiorcy. Aspekt prywatnoprawny też jest skoncentrowany na osobie przedsiębiorcy, a nie na działalności gospodarczej, która jest jedynie desygnatem pojęcia „przedsiębiorca”. Po raz kolejny można dostrzec redefinicję tego obszaru prawa, zmierzającą do koncentrowania regulacji prawnych na osobie (na podmiocie), a nie na przedmiocie regulacji*^[85].

Z drugiej strony ustawodawca w ramach zabiegu legislacyjnego stosuje jednolicie wyłączenie spod kategorii działalności gospodarczej (aspekt przedmiotowy). Ma to miejsce już w art. 5 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców, zgodnie z którym nie stanowi działalności gospodarczej działalność wykonywana przez osobę fizyczną, której przychód należny z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207), i która w okresie ostatnich 60 miesięcy

^[84] E. Komierzyńska-Orlińska, w: Konstytucja biznesu. Komentarz. Prawo przedsiębiorców. Ustawa o CEiDG. Ustawa o Rzeczniku MŚP. Ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2019, s. 50.

^[85] B. Rakoczy, w: Prawo przedsiębiorców, B. Rakoczy (red.), Warszawa 2020, s. 20.

nie wykonywała działalności gospodarczej^[86]. Kolejnym przykładem jest art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe *Prowadzenie szkoły lub placówki, zespołu, o którym mowa w art. 182, oraz innej formy wychowania przedszkolnego nie jest działalnością gospodarczą*. Ponadto, tożsamą w swojej funkcji regulację znajdziemy w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. 1991, nr 114, poz. 493 ze zm.), zgodnie z którym *Działalność kulturalna określona w art. 1 ust. 1 nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu odrębnych przepisów*.

W związku z tym nie można zarzucić ustawodawcy braku konsekwencji. Jednakże poszczególne wyłączenia różnią się ze sobą swoim zakresem. Ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wyraźnie wskazuje na działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców. Pozostałe, wyżej wskazane, przepisy nie ograniczają się do tej ustawy, jednak generalnie stwierdzają działalność gospodarczą bez wskazania na konkretny akt prawny, co jest ujęciem zdecydowanie bardziej generalnym.

Zagadnienie statusu szkoły wyższej jako przedsiębiorcy ma znaczenie w kontekście nadania studentowi statusu konsumenta w stosunkach z uczelnią świadczącą odpłatne kształcenie na studiach. Dotyczy to odpłatnych studiów powszechnie określanych jako *niestacjonarne*, ale także wszelkiego rodzaju odpłatnych kursów, szkoleń, studiów podyplomowych itd.

Zgodnie z art. 221 Kodeksu cywilnego za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. Wydaje się, że osoba podejmująca odpłatne kształcenie w szkole wyższej będzie niemal zawsze konsumentem. Zazwyczaj nie będzie spełnione kryterium prowadzenia działalności gospodarczej i zawodowej. W pewnym marginalnych przypadkach prowadzenia przez studenta działalności gospodarczej lub zawodowej, można się będzie zastanawiać czy nie jest spełnione kryterium bezpośrednio związku zawieranej umowy o kształcenie z uczelnią z działalnością gospodarczą lub zawodową^[87].

^[86] Zob. szerzej na temat działalności gospodarczej „nierejestrowej” A. Powałowski, w: Prawo przedsiębiorcy, R. Blicharz, A. Powałowski (red.), Warszawa 2019, s. 47-48.

^[87] Szerzej na temat bezpośredniego związku: M. Pazdan, w: Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-44910, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2020, s. 112.

Zdaniem autorki związek ten będzie miał jednak charakter pośredni, mimo, że kierunek studiów dotyczy prowadzonej już działalności gospodarczej czy zawodowej studenta. Kierunki studiów są na tyle ogólne, że trudno uznać, że student prowadzący działalność gospodarczą i zatrudniający kilku pracowników, a następnie podejmujący odpłatne studia na kierunku zarządzanie dokonuje czynności związanej bezpośrednio ze swoją działalnością gospodarczą lub zawodową.

Być może w przypadku konkretnie sprofilowanego, zawodowego charakteru kształcenia, w szczególności w ramach studiów i kursów podyplomowych, status konsumenta zostanie w omawianych przypadkach utracony. Należy podkreślić, że zawsze taka kwalifikacja wymaga oceny *ad casum*.

Z powyższych rozważań wynika, że odbiorca odpłatnych świadczeń edukacyjnych co do zasady będzie kwalifikowany jako konsument. To rodzi poważne konsekwencje dla szkoły wyższej, która prowadzi działalność gospodarczą. Zastosowanie znajdzie bowiem w przypadku umów zawieranych ze studentem reżim ochrony konsumenta. W praktyce przekłada się to na konieczność odpowiedniej kalkulacji ryzyka finansowego, dostosowania umów, regulaminów, zarządzeń oraz innych aktów wewnętrznych uczelni, z których wynikają obowiązki cywilnoprawne do bezwzględnie obowiązujących albo semi-imperatywnych norm prawa konsumenckiego.

Przykładowo warto zwrócić uwagę na treść art. 385 oraz 385¹ Kodeksu cywilnego. Art. 385 stanowi w § 1, że w razie sprzeczności treści umowy z wzorcem umowy strony są związane umową, a w § 2, że wzorzec umowy powinien być sformułowany jednoznacznie i w sposób zrozumiały i postanowienia niejednoznaczne tłumaczy się na korzyść konsumenta. Zasady wyrażonej w zdaniu poprzedzającym nie stosuje się w postępowaniu w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Zgodnie z art. 385¹:

§ 1. *Postanowienia umowy zawieranej z konsumentem niezgodnione indywidualnie nie wiążą go, jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy (niedozwolone postanowienia umowne). Nie dotyczy to postanowień określających główne świadczenia stron, w tym cenę lub wynagrodzenie, jeżeli zostały sformułowane w sposób jednoznaczny.*

§ 2. Jeżeli postanowienie umowy zgodnie z § 1 nie wiąże konsumenta, strony są związane umową w pozostałym zakresie.

§ 3. Nieuzgodnione indywidualnie są te postanowienia umowy, na których treść konsument nie miał rzeczywistego wpływu. W szczególności odnosi się to do postanowień umowy przejętych z wzorca umowy zaproponowanego konsumentowi przez kontrahenta.

§ 4. Ciężar dowodu, że postanowienie zostało uzgodnione indywidualnie, spoczywa na tym, kto się na to powołuje.

Wyżej wskazane przepisy w zastosowaniu do uczelni wprowadzają liczne sankcje za nietransparentne kształtowanie umów o świadczenie usług ze studentem. W pierwszej kolejności ujawnia się reguła *in dubio contra proferentem*^[88]. Jej istotą jest tłumaczenie postanowień niejednoznacznych na korzyść konsumenta. Reguła ma zastosowanie do wszelkich postanowień wzorców i klauzul umownych zaczerpniętych z wzorca^[89]. W zakresie kontroli umów ze studentami może być zastosowana kontrola incydentalna lub abstrakcyjna.

Kontrola incydentalna obejmuje badania treści postanowień konkretnej umowy w każdym postępowaniu sądowych, w którym strona powołuje się na fakt wprzęgnięcia do treści umowy klauzul abuzywnych. Jej skutkiem jest stwierdzenie bezskuteczności postanowienia umowy między stronami^[90]. Kontrola abstrakcyjna zmierza do wyeliminowania z obrotu postanowień wzorca umowy w celu ochrony interesu publicznego (zbiorowej ochrony konsumentów)^[91]. Kontrola abstrakcyjna ma charakter prewencyjny.

Nie jest celem pracy omawianie wszelkich regulacji dotyczących prawa konsumenckiego, a mających zastosowanie w przypadku usług świadczonych przez szkoły wyższe. Należy jednak zasygnalizować, że prowadzenie działalności gospodarczej przez uczelnie wyższą wiąże się z koniecznością przestrzegania praw konsumenta, ciągłego monitorowania przepisów w tej

[88] Z. Radwański, Wykładnia oświadczeń woli składanych indywidualnym adresatom, Ossolineum 1992, s. 134 i n.

[89] W. Popiołek, w: Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-44910, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2020, s. 1321-1322.

[90] Zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2003 r., III CZP 95/03, OSNC 2005, nr 2, poz. 25.

[91] Zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2012 r., I CSK 428/11.

materii, a także rejestru klauzul niedozwolonych prowadzonego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów^[92].

Co więcej, fakt wskazania w art. 425 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r., poz. 162 i 2015 oraz z 2022 r. poz. 24), powoduje, że uczelnia może być uznana w zakresie wykonywania przez uczelnie zadań, o których mowa w art. 11 ustawy, oraz prowadzenie działalności sportowej rehabilitacyjnej lub diagnostycznej, za przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów^[93].

W art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stwierdzono, że ilekroć w ustawie jest mowa o:

1. *przedsiębiorcy – rozumie się przez to przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 424 i 1086), a także:*
 - a. *osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców,*
 - b. *osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu,*
 - c. *osobę fizyczną, która posiada kontrolę, w rozumieniu pkt 4, nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji, o której mowa w art. 13,*
 - d. *związek przedsiębiorców w rozumieniu pkt 2, z wyłączeniem przepisów dotyczących koncentracji.*

^[92] <https://www.rejestr.uokik.gov.pl/> (dostęp: 28.05.2023 r.).

^[93] Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (T. j. Dz. U. 2018, poz. 798 ze zm.).

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA SZKOŁY WYŻSZEJ

Warto zwrócić uwagę w kontekście szkół wyższych na pkt a), który rozszerza przedmiotowo pojęcie przedsiębiorcy o działalność o charakterze użyteczności publicznej, która nie jest działalnością w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców. W związku z tym uczelnia może być uznana jako adresat ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów^[94].

Dodatkowo, istnieje możliwość uznania uczelni za przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji^[95]. Art. 2 tej ustawy stanowi, że *przedsiębiorcami, w rozumieniu ustawy, są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, które prowadząc, chociażby ubocznie, działalność zarobkową lub zawodową uczestniczą w działalności gospodarczej*.

Zaznaczono, że działalność może być prowadzona *choćby ubocznie*, co będzie odpowiadało wielu stanom faktycznym prowadzenia działalności gospodarczej przez szkołę wyższą i pociągało za sobą kwalifikację jako przedsiębiorcy w rozumieniu tej ustawy.

ROZDZIAŁ III

FINANSE SZKOŁY WYŻSZEJ

3.1 ZASADY FINANSOWANIA SZKÓŁ WYŻSZYCH ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH

Uczelnia, w celu uzyskania pomocy w kluczowych aspektach swoich zadań, czerpie środki finansowe z zasobów publicznych. Zasady finansowania uczelni są określone w przepisach Działu XII ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, które zastąpiły przepisy ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach

^[94] Na temat zakresu podmiotowego ustawy: K. Strzyczkowski, Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 2023, s. 356-357.

^[95] Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t. j. Dz. U. 2022, poz. 1233 ze zm.).

finansowania nauki^[96]. W obecnie obowiązującej ustawie został przewidziany katalog zamknięty rodzajów celów, na które minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki przyznaje środki finansowe.

Należy zaznaczyć, że zagadnienie finansowania szkoły wyższej ze środków publicznych odnosi się w zasadniczej mierze do finansowania zadań wskazanych w art. 11 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce obejmującym szeroko rozumianą użyteczność publiczną. Zgodnie z art. 12 tej ustawy działalność gospodarcza powinna być wyodrębniona także finansowo. Jednak ze względu na konieczność ujęcia obu tych zagadnień w planie finansowym szkoły wyższej, a także *ratio legis* wyodrębnienia finansowego działalności gospodarczej uczelni koniecznym jest omówienie pokrótce zagadnienia finansowania uczelni wyższej ze środków publicznych.

Dla konkretnych rodzajów uczelni i innych podmiotów regulowanych przez tę ustawę zostały przewidziane odpowiednie modele finansowania, dostosowane do profili tych podmiotów. Przykładowo uczelnie zawodowe nie otrzymują środków związanych z działalnością naukową, z racji, że nie jest to obligatoryjne zadanie własne tych uczelni.

Ponadto, uczelnie niepubliczne nie otrzymują środków finansowych na rozwój potencjału dydaktycznego, ponieważ mają możliwość finansowania zadań dydaktycznych między innymi z wpływów z opłat wnoszonych przez studentów i słuchaczy.

Do celów, na które możliwość otrzymania środków finansowych jest przewidziana dla każdego rodzaju szkoły wyższej, należą:

1. stypendia socjalne, stypendia dla osób niepełnosprawnych, zapomogi, stypendium rektora;
2. zadania związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, do szkół doktorskich, kształceniu na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzeniu działalności naukowej;
3. programy i przedsięwzięcia ustanawiane przez ministra;
4. zadania finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej albo z niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia

^[96] Dz. U. 2010 poz. 96.

o Wolnym Handlu (EFTA), albo z innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi.

Są to jednocześnie cele, na które o środki może ubiegać się niepubliczna uczelnia zawodowa. Co istotne, środki przeznaczone na konkretne cele ustawowe nie mogą być przesuwane na inne cele. Niewykorzystane zasoby należy zwrócić do podmiotu przyznającego, którym jest właściwy minister. Z tego względu, aby zapewnić większą elastyczność i autonomię uczelni w przeznaczaniu środków na cele dydaktyczne oraz badawcze, w 2018 roku złączono dwa cele wydatkowania w jeden, tak aby uczelnia mogła swobodnie dzielić środki na cele dydaktyczne i badawcze w zależności od indywidualnych potrzeb^[97].

W związku z przepisami ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w Polsce obowiązuje tzw. model mieszany, który opiera się na dwóch filarach – środkach finansowych z budżetu państwa oraz środkach prywatnych uzyskiwanych w ramach odpłatnego świadczenia niektórych usług edukacyjnych i komercjalizacji badań naukowych na zamówienie przedsiębiorców^[98].

W zależności od rodzaju i profilu uczelni, proporcje źródeł finansowych mogą znacząco się różnić i zależą od sytuacji uczelni, autonomicznych decyzji władz uczelni, a także od podmiotów przyznających środki finansowe dla uczelni.

Należy zauważyć, że wśród celów finansowania uczelni i innych podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki nie znalazły się niektóre obszary w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. Są to w szczególności: finansowanie restrukturyzacji jednostek naukowych, finansowanie współpracy naukowej z zagranicą (na rzecz opłacania składek w związku z zawartymi umowami międzynarodowymi lub utrzymaniem europejskiej infrastruktury badawczej), finansowanie upowszechniania nauki oraz bibliotek naukowych odrębnych od jednostek naukowych^[99].

^[97] J. Roszkiewicz, w: Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2023, s. 1097.

^[98] K. Czarnecki, Konstrukcja prawna finansowania uczelni publicznych, w: J. Pakuła (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy, Toruń 2012, s. 61.

^[99] J. Roszkiewicz, w: Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2023, s. 1092- 1093.

Zgodnie z art. 9 pkt 11 ustawy o finansach publicznych, uczelnie publiczne należą do katalogu podmiotów sektora finansów publicznych. W przypadku tego rodzaju uczelni, ich działalność jest ściśle uwarunkowana otrzymywaniem środków finansowych z zasobów publicznych. Mogą to być środki z budżetu państwa otrzymywane za pomocą subwencji lub dotacji przyznawanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, a także w określonych przypadkach środki otrzymywane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz budżetu Unii Europejskiej.

Uznanie uczelni publicznych jako części sektora finansów publicznych powoduje, że podlegają one pod przepisy ustawy o finansach publicznych, ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych^[100] oraz ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych^[101].

W celu właściwego określenia wysokości subwencji i dotacji dla uczelni w zależności od kosztów prowadzenia działalności dydaktycznej oraz naukowej w zależności od dyscypliny, wprowadzono pojęcie kosztochłonności. Jest to współczynnik mający odzwierciedlać proporcje konieczności wydatkowania dla określonych dyscyplin.

Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki określa w rozporządzeniu współczynniki kosztochłonności działalności dydaktycznej dla określonych kierunków, poziomów i profili, oraz działalności naukowej. Na dzień złożenia niniejszej pracy ostatnie rozporządzenie dnia 22 stycznia 2019 r. w sprawie współczynników kosztochłonności.

Wysokość subwencji i dotacji otrzymywanych z budżetu państwa przez jednostki szkolnictwa wyższego i nauki jest określana przy pomocy algorytmów. Algorytmy te są definiowane w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego i uwzględniają dane dotyczące różnych aspektów funkcjonowania uczelni unormowanych w art. 368 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w zależności od rodzaju celu przeznaczenia środków. Aktualne rozporządzenie w sprawie sposobu podziału środków finansowych pochodzi z dnia 9 września 2019 roku.

^[100] T. j. Dz. U. 2022, poz. 1710.

^[101] T. j. Dz. U. Dz. U. 2021, poz. 289.

Są w nim określone wzory matematyczne, których danymi wejściowymi są między innymi: dla uczelni akademickiej wysokość subwencji z poprzedniego roku, liczba studentów na poszczególnych kierunkach, profilach i trybach, wskaźnik kosztochłonności, wskaźnik dostępności dydaktycznej, liczba studentów przypadających na nauczyciela akademickiego, liczba pracowników akademickich ważoną w zależności od stanowiska i stopnia i tytułu naukowego, składnik umiędzynarodowienia uczelni, liczba pracowników zatrudnionych na stanowisku badawczym ważona w zależności od kategorii naukowej dyscypliny, do której przynależą, liczba realizowanych projektów, w tym projektów międzynarodowych.

W stosunku do uczelni zawodowej brane są pod uwagę także między innymi względny wskaźnik bezrobocia wśród absolwentów uczelni na studiach pierwszego stopnia, drugiego stopnia i jednolitych studiach magisterskich, wysokość przychodów z działalności operacyjnej, pomniejszona o przychody z subwencji pochodzących od jednostek samorządu terytorialnego. Warto zauważyć, że wartość subwencji z kolejnego roku dla niepublicznej uczelni akademickiej musi znajdować się pomiędzy wartością 95% a 110% wartości subwencji z poprzedniego roku.

Zgodnie z art. 368 ust. 9 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, oprócz subwencji i dotacji przyznawanych według algorytmów, minister, biorąc pod uwagę wysokość środków finansowych pozostających w jego dyspozycji, rodzaj podmiotu systemu szkolnictwa wyższego i nauki oraz jakość prowadzonego kształcenia i działalności naukowej, może w sposób uznaniowy dokonać zwiększenia środków wysokości subwencji i dotacji.

Ustęp 8 tego przepisu reguluje przesłanki do zwiększenia subwencji i dotacji w wyszczególnionych w przepisie rodzajach celów wydatkowania środków publicznych. Są to:

1. realizacja zadania szczególnie istotnego dla polityki naukowej państwa,
2. wystąpienie zdarzenia losowego zakłócającego bądź uniemożliwiającego prawidłowe prowadzenia kształcenia lub działalności naukowej,
3. wzrost liczby studentów uprawionych do świadczeń związanych z uzyskaniem stypendium lub zapomogi.

Minister przyznaje środki finansowe dla szkół wyższych w drodze postępowania administracyjnego. Od decyzji administracyjnej ministra przysługuje

wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wyłącznie w przypadku naruszenia procedury^[102].

Istnieje także możliwość wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, nawet bez składania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, w przypadku dążenia do zakwestionowania decyzji ministra przed sądem. Decyzja może zostać podważona nie tylko ze względów formalnych, ale także w przypadku, gdy uzasadnienie decyzji administracyjnej jest wewnątrznie sprzeczne lub niedostateczne.

Każda decyzja dotycząca przyznania środków finansowych uczelni powinna być bowiem opatrzona gruntownym uzasadnieniem ze względu na obowiązek rzetelności organów administracyjnych.

Inwestycje związane z kształceniem i działalnością naukową mogą być współfinansowane ze środków budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych na cele budowlane, zakupu nieruchomości i środków trwałych oraz zakup aparatury naukowo – badawczej i infrastruktury badawczej o wartości przekraczającej 500.000 zł. Środki te przyznawane są w formie umowy z uczelnią wyższą. Na utrzymanie aparatury naukowo – badawczej także przysługują środki finansowe, przyznawane maksymalnie na okres 3 lat.

3.2 WYODRĘBNIE FINANSOWE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ UCZELNI WYŻSZEJ

Jak już wspomniano, działalność gospodarcza szkoły wyższej musi zostać wyodrębniona nie tylko organizacyjnie (kwestię tę omówiono w punkcie 2.3), lecz także i finansowo. W praktyce oznacza to konieczność prowadzenia osobnych rachunków bankowych dla celów prowadzenia działalności gospodarczej. Jest to pierwszy wymóg finansowego wyodrębnienia, który wymaga podkreślenia. Szkoła wyższa jest zobowiązana zatem do zawarcia umowy rachunku bankowego, którą regulują art. 725 i n. Kodeksu cywilnego. Przez umowę rachunku bankowego bank zobowiązuje się względem posiadacza rachunku, na czas oznaczony lub nieoznaczony, do przechowywania jego środków pieniężnych oraz, jeżeli umowa tak stanowi, do przeprowadzania

^[102] J. Roszkiewicz, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2023, s. 1106.

na jego zlecenie rozliczeń pieniężnych. Świadczenie banku w ramach tej umowy ma charakter ciągły.

Kolejną kwestią powiązaną z wyodrębnieniem finansowym działalności gospodarczej uczelni są daniny publicznoprawne. Przyjmując one zróżnicowany charakter w zależności od tego, czy uczelnia wyższa prowadzi działalność w reżimie art. 11 czy też art. 12 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Warto zauważyć, że niektóre podmiotowe zwolnienia ze świadczeń publicznoprawnych szkół wyższych nie posługują się takim rozróżnieniem.

Art. 424 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce stanowi, że *Uczelnia jest zwolniona z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, z wyjątkiem opłat określonych w przepisach o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*. W tym przepisie nie pojawia się rozróżnienie na uczelnie publiczne, jak i niepubliczne oraz na okoliczność prowadzenia lub nie przy wykorzystaniu nieruchomości Skarbu Państwa obciążonej użytkowaniem wieczystym działalności gospodarczej przez szkołę wyższą.

Należy wskazać, że brak jest przepisu w ustawie, który w sposób wyraźny wprowadziłby normę, że działalność uczelni polegająca na realizacji zadań określonych w art. 12 ustawy podlega zwolnieniu z podatku dochodowego, podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego, podatku od towarów i usług czy podatku pobieranego od czynności cywilnoprawnych. Takich zwolnień należy poszukiwać w ustawach regulujących poszczególne rodzaje podatków.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych^[103] wprowadza zwolnienia podmiotowe dla uczelni oraz federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 i 1 a tej ustawy zwalnia się od podatku od nieruchomości:

1. *uczelnie, zwolnienie nie dotyczy przedmiotów opodatkowania zajętych na działalność gospodarczą;*
- 1a. *federacje podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki; zwolnienie nie dotyczy przedmiotów opodatkowania zajętych na działalność gospodarczą.*

^[103] T. j. Dz. U. 2023, poz. 70.

Należy podnieść, że występuje tu zróżnicowanie względem celu zajęcia przedmiotu opodatkowania (w tym wypadku nieruchomości). Jeżeli zajęcie następuje *na działalność gospodarczą* zwolnienie nie obowiązuje, co ma istotne skutki finansowe dla uczelni i ukazuje sens wyodrębnienia finansowego działalności gospodarczej szkoły wyższej.

Praktyczny problem może pojawić się w sytuacji, gdy szkoła wyższa wykorzystuje jedną nieruchomość częściowo na wykonywanie zadań na podstawie art. 11 a częściowo na prowadzenie działalności gospodarczej na podstawie art. 12 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Problem taki rozstrzygał w innym stanie prawnym Naczelny Sąd Administracyjny, który wskazał, że *w sytuacji, gdy uczelnia zajmuje budynek (przedmiot opodatkowania w części na wykonywanie zadań, o których mowa w art. 13 i art. 14 Prawa o szkolnictwie wyższym i w części na prowadzenie działalności gospodarczej), to w razie możliwości wydzielenia części obiektu zajętego na każdą z tych działalności, zwolnienie od podatku powinno dotyczyć tylko tej części budynku, która jest zajęta na cele wskazane w art. 13 i art. 14 Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*^[104]. Mimo, że Naczelny Sąd 103 T. j. Dz. U. 2023, poz. 70.

Administracyjny bazował na derogowanej ustawie, należy przychylić się do poglądu M. Salamonowicza, który wskazuje na aktualność tego stanowiska w obecnym stanie prawnym^[105].

Kolejnym przykładem zwolnienia podatkowego szkoły wyższej, z wyłączeniem prowadzenia przez nią działalności gospodarczej w formie spółki, jest art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych^[106] zwalniający od podatku dochodowego od osób prawnych *dochody podatników, z zastrzeżeniem ust. 1c, których celem statutowym jest działalność naukowa, naukowo-techniczna, oświatowa, w tym również polegająca na kształceniu studentów, kulturalna, w zakresie kultury fizycznej i sportu, ochrony środowiska, wspierania inicjatyw społecznych na rzecz budowy dróg i sieci telekomunikacyjnej na wsi oraz zaopatrzenia wsi w wodę, dobroczynności, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów oraz*

^[104] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2016 r., II FSK 3447/16.

^[105] M. Salamonowicz, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2023, s. 60.

^[106] T. j. Dz. U. 2022, poz. 2587.

kultu religijnego – w części przeznaczanej na te cele. Jednakże zgodnie z art. 17 ust. 1c tej ustawy zwolnienie to nie znajduje zastosowania do spółek.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że szkoła wyższa prowadząca działalność gospodarczą w formie spółki nie korzysta ze zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych w zakresie prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie^[107].

W świetle przeprowadzonych rozważań należy stwierdzić, że wyodrębnienie finansowe działalności gospodarczej pociąga za sobą nie tylko techniczne skutki, ale rzutuje także na obowiązki szkoły wyższej w zakresie danin publicznoprawnych, w szczególności podatku od nieruchomości oraz podatku dochodowego od osób prawnych.

3.3 GOSPODARKA FINANSOWA UCZELNI WYŻSZEJ

Zgodnie z zasadą autonomii uczelni, uczelnia prowadzi gospodarkę finansową samodzielnie na podstawie planu rzeczowo-finansowego, ustanawianego przez organy uczelni. Nie jest jednak ściśle dookreślone w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, jaki jest tryb ustanawiania planu rzeczowo-finansowego uczelni. Przyjmuje się więc, że to w statucie powinna znaleźć się regulacja uprawniająca określony organ do tej czynności. Najczęściej organem ustanawiającym plan rzeczowo-finansowy jest rektor^[108].

Należy podkreślić, że plan rzeczowo-finansowy powinien dotyczyć całości działalności uczelni, w tym także działalności gospodarczej. Nie istnieje powód, dla którego działalność gospodarcza szkoły wyższej miałaby być wyłączona spoza merytorycznego zakresu planu rzeczowo-finansowego. Należy wyrazić pogląd, że gospodarka finansowa uczelni powinna być ujęta w planie w sposób holistyczny.

Nie jest uregulowane w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, jaką formę powinien przybrać plan rzeczowo-finansowy. Można zauważyć jedynie wskazanie w art. 408 pkt. 1 na konieczność postępowania zgodnie

^[107] Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 listopada 2019 r., III SA/Wa 449/19.

^[108] J. Roszkiewicz, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2023, s. 1182.

z przepisami o finansach publicznych. Można więc przypuszczać, że forma planu finansowego z art. 31 ustawy o finansach publicznych powinna być analogiczna także dla planu rzeczowo-finansowego uczelni.

Istnieje spór w doktrynie, w którym wykluczenie możliwości przyznania uprawnienia do zatwierdzania planu rzeczowo-finansowego senatowi^[109] jest przeciwstawiane możliwości swobodnego wyboru organu uczelni do wykonywania tej czynności^[110], w tym przyznania jej senatowi. Należy podzielić ten ostatni pogląd, przyjmując, że może nieść to pozytywny skutek włączenia szerokiego gremium senatu w decydowanie o kwestiach finansowych i zaakcentowanie samodzielności całej uczelni obok silnej władzy rektorskiej.

Uczelnia przechowuje i obraca środkami finansowymi w ramach funduszy. Ustawa definiuje fundusz stypendialny, fundusz wsparcia osób niepełnosprawnych, fundusz zasadniczy oraz inne fundusze, których utworzenie przewidują odrębne przepisy lub statut.

Fundusz wsparcia osób niepełnosprawnych został wprowadzony w 2018 roku jako podkreślenie i wyodrębnienie środków finansowych przeznaczonych na ten cel. Niewykorzystane środki w danym roku pozostają w budżecie uczelni na rok następny. Wydatkowanie tych środków niezgodnie z przeznaczeniem powoduje konieczność ich zwrotu ze środków własnych uczelni.

W przypadku funduszu stypendialnego, jego wydatkowanie i sposób przyznawania stypendiów socjalnych i za wyniki w nauce jest określony w ustawie. Proces przyznawania stypendiów jest normowany przepisami postępowania administracyjnego. Odmowa przyznania stypendium przez rektora uczelni może być więc powodem skargi na decyzję do sądu administracyjnego^[111].

Do funduszu zasadniczego trafia zysk netto uczelni, jak również strata netto jest pokrywana z tego funduszu. W przypadku uczelni niepublicznej zysk netto przeznacza się na cele statutowe. Przepis opisany w poprzednim zdaniu

^[109] M. Hulicka, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, J. Woźnicki (red.), Warszawa 2019, art. 408, uwaga nr 2.

^[110] J. Roszkiewicz, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2023, s. 1182- 1183.

^[111] 111 Zam. wielu: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 grudnia 2022 r. II SA/Go 619/22.

jest komentowany jako niezrozumiały^[112], ponieważ każda osoba prawna nie posiada swobody w wydawaniu środków finansowych i powinna czynić to zgodnie z regulacjami wewnętrznymi. Szczególnie dotyczy to publicznych osób prawnych, w tym uczelni publicznych, które zostały pominięte przy tej regulacji.

3.4 KONTROLA FINANSÓW UCZELNI WYŻSZEJ

Zagadnienie kontroli podmiotów funkcjonujących w życiu społecznym jest istotnym elementem prawa publicznego. Prawo prywatne nie dostarcza w tym zakresie odpowiednich i efektywnych instrumentów.

W odniesieniu do kontroli przedsiębiorców od lat ugruntowane w jest w prawie administracyjnym zagadnienie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Funkcjonowało ono także w nieobowiązującej już ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

W odniesieniu do kontroli finansów przedsiębiorcy punkt ciężkości położony jest na kontrolę podatkową. Zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy – Prawo przedsiębiorców w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odrębne przepisy. Pokreślenia wymaga, że kontrola podatkowa została uregulowana w dziale VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa^[113].

Jak wskazano w punkcie 3.3. uczelnia w zakresie prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej nie jest zwolniona przykładowo z podatku od nieruchomości czy podatku dochodowego od osób prawnych. W związku z tym organy podatkowe pierwszej instancji mogą przeprowadzić kontrolę podatkową w uczelni, która ma status podatnika. Celem kontroli podatkowej jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego. Pewną wątpliwość może sprawiać art. 291c ustawy – Ordynacja podatkowa, który stanowi, że do kontroli działalności gospodarczej podatnika będącego przedsiębiorcą stosuje się przepisy rozdziału V ustawy – Prawo przedsiębiorców.

W związku z tym, że uczelnia nie prowadzi działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców, sporne może być stosowanie

^[112] . Roszkiewicz, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2023, s. 1183.

^[113] Dalej: *ustawa o.p.*

do niej reżimu prawnego odnoszącego się do kontroli działalności gospodarczej tj. art. 45-65 ustawy – Prawo przedsiębiorców.

Poprzez odesłanie ustawowe pierwotnie zawarte w ustawie – Ordynacja podatkowa uważam, że uczelnia, mimo że nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców, korzysta w zakresie prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej z uprawnień przyznanych przez ustawę – Prawo przedsiębiorców. Przemawia za tym argument funkcjonalny. Gdyby pozbawić uczelni wskazanych w ustawie – Prawo przedsiębiorców praw mogłoby dojść do niespójności aksjologicznej, a zasadniczy brak podlegania uczelni wyższej pod ustawę – Prawo przedsiębiorców mógłby stać się dla niej znaczącym obciążeniem. Dodatkowo, argument ten wzmacniają pravidła techniki legislacyjnej, które nakazują *oszczędność* w konstruowaniu tekstu prawnego i stosowanie odesłań.

Art. 426 ust. 1 ustawy p.s.w.n. wskazuje, że *W ramach nadzoru nad systemem szkolnictwa wyższego i nauki minister sprawuje nadzór nad:*

1. *uczelniami w zakresie zgodności działania z przepisami prawa oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych;*
2. *instytutami PAN, instytutami badawczymi i instytutami międzynarodowymi w zakresie zgodności działania z przepisami dotyczącymi kształcenia w szkole doktorskiej oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych przekazanych przez ministra;*
3. *PAU, CMKP, RGNiSW, PSRP, KRD oraz podmiotami, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 8, w zakresie prawidłowości wydatkowania środków publicznych przekazanych przez ministra;*
4. *NAWA, NCBiR, NCN, Centrum Łukasiewicz i instytutami Sieci Łukasiewicz, w zakresie prawidłowości wydatkowania środków z budżetu państwa.*

We wskazanym przepisie pojawia się pojęcie prawidłowości wydatkowania środków publicznych. Wskazać należy, że szkoła wyższa nie ma dowolności w zakresie wydatkowania środków publicznych^[114]. Dalej, art. 427 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wprowadza możliwość podjęcia kontroli: *Minister może żądać informacji i wyjaśnień od podmiotów,*

^[114] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2020 r., I OSK 2176/18.

o których mowa w art. 426 ust. 1, a także dokonywać kontroli ich działalności w zakresie określonym w tym przepisie. Minister może żądać informacji i wyjaśnień również od założyciela.

Sam przebieg kontroli jest uregulowany w art. 428 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Wydaje się, że aktualny jest pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, że do postępowania kontrolnego prowadzonego przez ministra nie mają zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego^[115]. Zgodnie z art. 428 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce do kontroli mają zastosowanie przepisy o kontroli w administracji rządowej.

Wykazanie nieprawidłowości w wydatkowaniu przez uczelnię wyższą środków publicznych może skutkować szeregiem sankcji nakładanych przez ministra, określonych w art. 427 i n. ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Należy wskazać, że w doktrynie podnosi się pole do zmian w zakresie rozliczania i kontroli wydatkowania środków publicznych przez uczelnie. Zaznacza się, że otoczenie regulacyjne kryteriów kontroli wydatkowania środków publicznych przez uczelnie nie jest jasne i może być przedmiotem sporów. M. Świstak wskazuje, że: Należy przy tym zaznaczyć, że wobec powiązania autonomii finansowej uczelni z rozliczalnością podejmowanych działań powinno się równolegle dążyć do formułowania katalogu spójnych i jednoznacznych przepisów określających reguły finansowania. Na tle analizy przepisów w obszarze subwencji wydaje się jednak, że nie sprostano temu postulatowi w pełni. Szczegółowa eksploracja regulacji w obszarze finansowania uwidacznia szereg uchybień z zakresu techniki legislacyjnej, które mogą niekorzystnie wpływać na ocenę poprawności wydatkowania środków publicznych, a także na kierunek autonomicznych decyzji zarządczych *sensu largo*^[116].

^[115] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października II SA/Wa 225/18.

^[116] M. Świstak, *Autonomia publicznych uczelni akademickich w Polsce*, Lublin 2022, s. 553.

PODSUMOWANIE

W toku pracy dokonano szeregu ustaleń celem udowodnienia tezy pracy oraz udzielenia odpowiedzi na sformułowane na wstępie pytania badawcze. Do głównych ustaleń należą następujące refleksje:

- zasada autonomii szkoły wyższej gwarantowana w Konstytucji RP ma istotny wpływ na sposób ukształtowania możliwości, form organizacyjnych i finansowych prowadzenia działalności gospodarczej przez tego rodzaju osobę prawną. Warto wskazać na możliwość stosowania dyrektywy interpretacyjnej dla wykładni przepisów, która nakazuje raczej przychylić się do autonomii niż do jej ograniczeń;
- Konstytucja RP gwarantuje wolność zakładania szkół wyższych niepublicznych przez obywateli. W ich sposób działania i funkcjonowania silnie wpisany jest wymiar działalności gospodarczej;
- uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej przez szkoły wyższe zyskują daleko idące cechy swoiste w stosunku do *zwykłej/swobodnej działalności gospodarczej*. Fakt specyficznego ukształtowania systemu nauki i szkolnictwa wyższego, z licznymi standardami konstytucyjnymi, rzutuje na niepowtarzalne podejście do ram prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez szkoły wyższe;
- szkoła wyższa posiada zdolność restrukturyzacyjną. Restrukturyzacja uczelni wyższej może dotyczyć zarówno działalności wykonywanej na podstawie art. 11 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, jak i działalności gospodarczej szkoły wyższej jako aktywności wyodrębnionej organizacyjnie (art. 12 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce);
- uczelnie (zarówno te publiczne, jak i niepubliczne) nie posiadają zdolności upadłościowej, co wynika z wyraźnego przepisu ustawy;
- uczelnie niepubliczne są podmiotami konstytucyjnej wolności gospodarczej, natomiast uczelnie publiczne niekoniecznie;
- formy wyodrębnienia organizacyjnego uczelni angażującej się w działalność gospodarczą nie są ograniczone przez art. 12 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Przepis ten wymienia po zwrocie

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA SZKOŁY WYŻSZEJ

w szczególności formę spółki kapitałowej. Tak skonstruowane wyliczenie należy uznać za wyliczenie otwarte, przykładowe;

- szkoła wyższa w zakresie wykonywania zadań, o których mowa w art. 11 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, oraz prowadzenia działalności sportowej rehabilitacyjnej lub diagnostycznej, nie prowadzi działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców;
- szkoła wyższa jest:
 - a. przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców, jeżeli wykonuje, w ramach wewnętrznej struktury, wyodrębnioną działalność gospodarczą, którą przewiduje jej statut, przy czym jest to aktywność dodatkowa (uboczna), a nie podstawowa;
 - b. przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (nawet gdy nie wykonuje działalności gospodarczej), co w praktyce dotyczy przepisów z zakresu ochrony konsumentów;
- plan rzeczowo-finansowy powinien dotyczyć całości działalności uczelni, w tym także działalności gospodarczej. Nie istnieje powód, dla którego działalność gospodarcza uczelni wyższej miałaby być wyłączona spoza merytorycznego zakresu planu rzeczowo-finansowego. Należy wyrazić pogląd, że gospodarka finansowa uczelni powinna być ujęta w planie w sposób holistyczny;
- szkoła wyższa jest zobowiązana m.in. do zawarcia umowy rachunku bankowego na rzecz prowadzonej działalności gospodarczej, którą regulują art. 725 i n. Kodeksu cywilnego, czyniąc zadość obowiązkowi finansowego wyodrębnienia działalności gospodarczej;
- daniny publicznoprawne względem uczelni wyższej przyjmują zróżnicowany charakter w zależności od tego, czy uczelnia wyższa prowadzi działalność w reżimie art. 11 ustawy czy też art. 12 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

BIBLIOGRAFIA

AKTY PRAWNE

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483);
2. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (T. j. Dz. U. 2023, poz. 742);
3. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (T. j. Dz. U. 2023, poz. 221);
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (T. j. Dz. U. 2022, poz. 1360);
5. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (T. j. Dz. U. 2021, poz. 275);
6. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (T. j. Dz. U. 2022, poz. 1233);
7. Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. - Prawo restrukturyzacyjne (T. j. Dz. U. 2022, poz. 2309);
8. Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe (T. j. Dz. U. 2022, poz. 1520);
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (T. j. Dz. U. 2022, poz. 1634);
10. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (T. j. Dz. U. 2022, poz. 1710);
11. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (T. j. Dz. U. 2021, poz. 289);
12. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (T. j. Dz. U. 2023, poz. 900);
13. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (T. j. Dz. U. 2022 poz. 479 ze zm.);
14. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (T. j. Dz. U. 2022, poz. 2651);
15. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. 2022, poz. 2587);
16. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (T. j. Dz. U. 2023, poz. 70);
17. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (T. j. Dz. U. 2017, poz. 2168 ze zm.);
18. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i niektórych innych ustaw (Dz. U. 2009, nr 18, poz. 97);
19. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. 2010, nr 96).

ORZECZNICTWO

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2006 r., SK 45/04, OTK-A 2006, nr 2, poz. 15;
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99, OTK 2000, nr 7, poz. 258;
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2009 r., K 27/07, OTK-A, nr 4, poz. 54;
4. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2013 r., Ts 13/12, OTK- ZU 2014, nr IIB, poz. 833;
5. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 lipca 2003 r., III CZP 38/03, OSNC 2004, nr 9, poz. 134;
6. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2003 r., III CZP 95/03, OSNC 2005, nr 2, poz. 25;
7. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2012 r., I CSK 428/11;
8. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2018 r., II UK 287/17;
9. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 marca 2019 r., III AUa 750/17;
10. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 9 maja 2019 r., III AUa 784/18;
11. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 9 lipca 2019 r., III AUa 858/18;
12. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 10 stycznia 2020 r., III AUa 424/19;
13. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2012 r., VI ACa 418/12;
14. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2020 r., I OSK 2176/18;
15. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2016 r., II FSK 3447/16;
16. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 listopada 2019 r., III SA/Wa 449/19;
17. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października II SA/Wa 225/18;
18. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2005 r., I SA/Wr 3237/03;
19. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, III SA/Gd 1148/20 z dnia 13.05.2021;
20. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 grudnia 2022 r. II SA/Go 619/22.

LITERATURA PRZEDMIOTU

1. Balicki A., w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, A. Balicki, M. Pyter, B. Zięba, Warszawa 2021.
2. Bała P., *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009.
3. Biernat S., *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarcza*, Przegląd Prawa Handlowego, nr 9/1994.
4. Bilewska K., A. Chłopecki, *Prawo handlowe*, Warszawa 2022.
5. Biłgorajski A., w: *Konstytucyjna wolność badań naukowych a ochrona pracy naukowej*, A. Biłgorajski, A. Chorążewska, Katowice 2018.
6. Borysiak W., w: *Konstytucja RP. Komentarz. Art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
7. Czarnecki K., *Konstrukcja prawna finansowania uczelni publicznych*, w: J. Pakuła (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Nowe prawo – aktualne problemy*, Toruń 2012.
8. Degtyarova I., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, J. Woźnicki (red.), Warszawa 2019.
9. Drejs M., *Prawo do nauki*, w: *Polska wobec europejskich standardów ochrony praw człowieka. Materiały konferencji naukowej doktorantów i studentów UMK „50-lecie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i 10-lecia Katedry Praw Człowieka i Prawa Europejskiego UMK”*, T. Jasudowicz (red.), Toruń 2001.
10. Florczak-Wątor M., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019.
11. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2022.
12. Garlicki L., M. Derlatka, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II. Art. 30-86.*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.
13. Gronkiewicz-Waltz H., K. Jaroszyński, w: *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020.
14. Hulicka M., w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, J. Woźnicki (red.), Warszawa 2019.
15. Komierzyńska-Orlińska E., w: *Konstytucja biznesu. Komentarz. Prawo przedsiębiorców. Ustawa o CEiDG. Ustawa o Rzeczniku MŚP. Ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2019.
16. Kruszewski A., w: *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, A. Pietrzak (red.), Warszawa 2019.
17. Krzywoń A., *Konstytucyjne aspekty autonomii szkoły wyższej*, w: *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, A. Wiktorowska, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2014.
18. Lubeńczuk G., w: *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, Warszawa 2019.
19. Malinowski P., P. Stec, w: *Komercjalizacja wyników badań naukowych*, P. Stec (red.) Warszawa 2017.

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA SZKOŁY WYŻSZEJ

20. Popiołek W., w: Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-44910, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2020.
21. Powałowski A., w: Nowe prawo przedsiębiorców, A. Dobraczewska, A. Powałowski, H. Wolska, Warszawa 2018.
22. Powałowski A., w: Prawo przedsiębiorcy, R. Blicharz, A. Powałowski (red.), Warszawa 2019.
23. Powałowski A., Wykonywanie działalności gospodarczej we własnym imieniu, Gdańskie Studia Prawnicze, nr 36/2016.
24. Radwański Z., Wykładnia oświadczeń woli składanych indywidualnym adresatom, Ossolineum 1992.
25. Rakoczy B., w: Prawo przedsiębiorców, B. Rakoczy (red.), Warszawa 2020.
26. Roszkiewicz J., w: Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2023.
27. Salamonowicz M., Publiczna szkoła wyższa jako przedsiębiorca, Studia Prawnoustrojowe nr 24/2014.
28. Salamonowicz M., w: Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2023.
29. Sobczak J., Wolność badań naukowych – złudzenia a rzeczywistość, w: Dylematy praw człowieka, T. Gardocka, J. Sobczak (red.), Toruń 2010.
30. Strzykowski K., Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 2023.
31. Symonides J., Wolność akademicka a prawa człowieka, w: Uniwersalny system ochrony praw człowieka. Aksjologia-institucje-efektywność, t. 1, J. Jaskiernia (red.), Toruń 2015.
32. Szafrński D., Standardy kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, Studia Iuridica, tom LIII.
33. Szydło M., Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe, Bydgoszcz/Wrocław 2011.
34. Świstak M., Autonomia publicznych uczelni akademickich w Polsce, Lublin 2022.
35. Tuleja P., w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019.
36. Zieliński J., w: Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz, H. Izdebski, J. Zieliński (red.), Warszawa 2019.
37. Zimmerman P., Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz, Warszawa 2020.





**Wydawnictwo Akademii Nauk Stosowanych
WSGE im. A. De Gasperi w Józefowie
05-410 Józefów, ul. Sienkiewicza 4**

**tel./fax: (48) 22 789 19 03
wydawnictwo@wsge.edu.pl
ISBN: 978-83-978920-0-2**

