

Tomasz Matynia*

Podstawy prawne tworzenia i funkcjonowania niepublicznych szkół wyższych w świetle ustawodawstwa polskiego w latach 1920–2013

Słowa kluczowe: system szkolnictwa wyższego, uczelnie niepubliczne, ustawodawstwo

Streszczenie: Zasadniczym celem tego opracowania jest ukazanie obowiązującego obecnie ustawodawstwa polskiego odnoszącego się do niepublicznych szkół wyższych w konfrontacji z rozwiązaniami prawnymi istniejącymi w minionych systemach prawnych w Polsce. Ten artykuł koncentruje się wokół kluczowych spraw, takich jak tworzenie, finansowanie, zakres ingerencji państwa w działalność oraz status prawny uczelni niepublicznych, przybliża również motywy, którymi kierował się obecny ustawodawca polski przy tworzeniu kolejnych regulacji prawnych. Praca ta pozwala także na podsumowanie bez mała stu lat polskiego niepublicznego szkolnictwa wyższego w aspekcie stosunku ustawodawcy do roli uczelni niepublicznych w wykonywaniu zadań publicznych. Złożoność procesów kształtowania się systemu szkolnictwa wyższego sprawiła, że pomimo podejmowania już wielu wysiłków opisywania tego systemu w ujęciu historycznym, socjologicznym, pedagogicznym czy ekonomicznym, nie opracowano dotąd jednolitego ujęcia historyczno-prawnego, które w sposób zbiorczy porównywałoby dawne z obecnym. Niniejsze opracowanie wpisuje się w nurt dyskusji nad przyszłością niepublicznego szkolnictwa wyższego w Polsce.

The legal basis for the establishment and functioning of private higher education institutions in the light of the Polish legislation in the years from 1920 till 2013

Key words: the higher education system, private colleges and universities, legislation

Summary: The main objective of this article is to present the binding legislation relating to Polish private higher education institutions in confrontation to the legal solutions existing in Poland in the past. The article focuses on key issues such as the creation, funding, scope of state intervention in the activities and legal status of private colleges and universities, and it also acquaints us with the motives behind the current Polish legislator's introduction of successive legal regulations. The work also allows for a summary of nearly a hundred years of Polish private higher education in the aspect of the legislator's relationship to the role private universities play in executing public tasks. The complexity of the processes that have shaped the higher education system in Poland, despite the many efforts that have already been undertaken to describe the system in a historical, sociological, educational or economical perspective, has resulted in the lack of a consolidated historical and legal analysis that would collectively compare the past with the present. The following study is part of the current debate on the future of private higher education in Poland.

* Jan Guss „Gwarancja” – Biuro Consultingowo-Handlowe

Wprowadzenie

Nadejście fali niżu demograficznego, połączone ze stale zmniejszającą się liczbą kandydatów do szkół wyższych, sprawiło, że w ostatnich latach w środowisku akademickim toczy się ożywiona dyskusja na temat obecnej sytuacji niepublicznego szkolnictwa wyższego, jego roli i przyszłości. Przyczyną ożywienia tej dyskusji można doszukiwać się również w nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z marca 2011 r., która w znaczący sposób zmieniła zasady funkcjonowania zarówno publicznych, jak i niepublicznych uczelni. W poszukiwaniu środków zaradczych dla trudnej sytuacji szkolnictwa wyższego warto odnieść się do kształtowania się w czasie systemu szkolnictwa wyższego w Polsce i pozycji, jaką zajmowały uczelnie niepubliczne pod rządami kolejnych aktów prawnych.

Analiza historyczno-prawna polskiego szkolnictwa wyższego umożliwia wyodrębnienie czterech zasadniczych okresów kształtowania się jego systemu. Pierwszy to okres II Rzeczypospolitej, drugi to okres powojenny aż do 1990 r., trzeci przypada na lata 1990–2005, a czwarty rozpoczął się w 2005 r. i trwa nadal. Każdy z tych okresów odciska na szkolnictwie wyższym swoje piętno, które odzwierciedlane jest przez rozwiązania prawne będące odwzorowaniem ducha i potrzeb danej „epoki”. W każdym z tych okresów pojawiają się nowe elementy, instytucje prawne, zmienia się też rola i status uczelni niepublicznych itp., jednak dopiero złożenie tych wszystkich elementów w całość tworzy problem badawczy, pozwala dokonać prawidłowego opisu i oceny współczesnego kształtu prawnego polskiego niepublicznego szkolnictwa wyższego.

Szkolnictwo wyższe w okresie II Rzeczypospolitej

Pierwszy z wyróżnionych okresów przypada na czas dwudziestolecia międzywojennego. Jak wiadomo, to czas tworzenia się i konstytuowania państwa polskiego. Odrodzone niedawno państwo początkowo w dużej mierze korzystało ze spuścizny rozwiązań prawnych ustawodawstwa mocarstw zaborczych. Z czasem polski ustawodawca opracowywał własne regulacje w wielu dziedzinach prawa, w tym również w zakresie szkolnictwa wyższego.

Przed przejściem do rozważań na temat owych aktów prawnych warto wspomnieć o ustawie z dnia 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa¹ wraz z Rozporządzeniem Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 30 maja 1932 r. Ustawa ta oddzielała w sposób wyraźny takie pojęcia jak przedszkola, szkolnictwo powszechne, doksztalcenie, szkolnictwo średnie ogólnokształcące i zawodowe od szkolnictwa wyższego. Ustawa ta stanowiła podstawę systemu edukacji II RP jako całokształtu drogi

¹ Dz.U. z 1932 r. nr 38, poz. 390.

kandydatów poprzedzającej rozpoczęcie studiów. Interesujący jest fakt, że w okresie dwudziestolecia międzywojennego materia szkolnictwa wyższego doczekała się aż trzech znaczących unormowań. Pierwsza udana próba zbiorczej regulacji obejmowała ustawę z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich², zastąpioną następnie przez ustawę z 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich³. Dopełnieniem uregulowań dotyczących wyższych szkół akademickich stała się ustawa z 1937 r. o niepaństwowych wyższych szkołach zawodowych. Ze względu na podobieństwa ustaw o szkołach akademickich, w poniższych rozważaniach zostanie wzięta pod uwagę ustawa z 1920 r., z uwzględnieniem wszelkich zmian i różnic poczynionych przez ustawę z 1933 r.

Wraz z wejściem w życie ustawy z 1920 r. wyróżniano dwa typy szkół akademickich. Prymat wiodły „państwowe” szkoły akademickie, mimo to dopuszczono istnienie także „szkół akademickich prywatnych”⁴, mających w stosunku do wyższych szkół „państwowych” quasi-status. Wśród tych drugich wyróżnić należy grupę tzw. uznanych szkół akademickich, innymi słowy – posiadających atrybuty państwowej szkoły akademickiej. Organem nadzorującym wszystkie szkoły w obrębie systemu szkolnictwa wyższego był Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (Minister WRiOP) – jego rola w kształtowaniu systemu szkolnictwa wyższego, m.in. poprzez dopuszczanie szkół akademickich prywatnych do udziału w świadczeniu na rzecz społeczeństwa usług edukacyjnych, była bardzo znaczna⁵. W wielu wypadkach jego pozycję można określić jako rozstrzygającą, gdyż konstrukcja przepisów ustawy pozostawiała w rękach tego organu znaczną swobodę decyzyjną⁶.

Ustawę z 1920 r. z punktu widzenia redakcyjnego podzielono na działy odnoszące się do szkół państwowych i prywatnych. W stosunku do szkół akademickich prywatnych znajdowały zastosowanie przepisy odnoszące się do szkół państwowych, o ile szkoła – posługując się językiem ustawy – została „uznana”. Uznanie to polegało na uchwaleniu w normalnej procedurze prawodawczej ustawy o nadaniu szkole wszystkich lub części praw państwowej szkoły akademickiej na wniosek wspomnianego ministra,

² Dz.U. z 1920 r. nr 72, poz. 494.

³ Dz.U. z 1933 r. nr 29, poz. 247.

⁴ Definicja wynikająca z art. 107 ustawy z 1920 r. oraz dalszych przepisów zamieszczonych w rozdziale IX rzeczonyj ustawy.

⁵ Postępowanie przed ministrem jako organem administracji rządowej było z pewnością postępowaniem administracyjnym – choć w żadnej z ustaw regulujących szkolnictwo wyższe nie ma odesłania do Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. z 1928 r. nr 36, poz. 341), to norma z art. 1 owego rozporządzenia wskazuje na jego zastosowanie „do postępowania we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego, załatwianych przez władze i urzędy administracji państwowej”.

⁶ Bliżej o krytyce nadmiernego ograniczania autonomii szkół wyższych: S. Waltoś, *Korzenie współczesnego szkolnictwa wyższego*, [w:] *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, red. S. Waltoś, A. Rozmus, Rzeszów 2008, str. 34 i nast.

pod warunkiem, że taka szkoła została należycie wyposażona w środki materialne i kadre dydaktyczną, a plan studiów znacząco nie różnił się od tego stosowanego w państwowych szkołach akademickich⁷. Przepisy ustawy nie rozstrzygały wprost, czy założycielem może być osoba prawna czy osoba fizyczna. Dowolność tej kwestii zdają się potwierdzać gwarancje zawarte w konstytucji marcowej⁸, szczególnie w art. 117, zapewniającym możliwość swobodnego tworzenia szkół wszelkich kategorii każdemu podmiotowi „skoro uczyni zadość warunkom w ustawie przewidzianym”. W art. 1 rzeczonej ustawy szkołom akademickim przyznano atrybut określany dziś mianem autonomii, nazwany ówczesnie „samorządnością”, który wyrażał się kompetencją do samostanowienia w zakresie ustroju wewnętrznego i zasad działania, z zastrzeżeniem, że akty wewnętrzne nie mogą być sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującymi⁹.

Szkoły akademickie prywatne mogły być swobodnie zakładane, jednak szczegóły proceduralne ich zakładania nie zostały w ustawie określone. Przypuszczać należy, że dla zarejestrowania tego typu szkoły wymagano sporządzenia przez założyciela aktu założycielskiego i wymienionego w tekście ustawy statutu. Statut zaś wymagał zatwierdzenia przez Ministra WRiOP po wcześniejszym uzyskaniu opinii przez senaty wszystkich akademickich szkół państwowych i uznanych akademickich szkół prywatnych. Ustawa nie nakładała wymogu uzyskania pozytywnej opinii lub większości pozytywnych opinii, zatem wnioskować należy, że od uznania ministra wyłącznie zależało branie pod uwagę treści zdania organów kolegialnych wydających opinie szkół akademickich. Minister zatwierdzał statut w drodze decyzji administracyjnej. W tamtym czasie ustawa nie nakazywała prowadzenia przez ministra, jak to ma miejsce dziś, rejestru wyższych szkół niepaństwowych, zatem można przyjąć, że ostateczność decyzji ministra wyznaczała początek bytu prawnego prywatnej szkoły akademickiej¹⁰.

Z omawianą ustawą wiąże się jednak kilka dalszych nieudomówień i niejasności. Ustawodawca mianowicie nie rozstrzygał tak istotnych kwestii, jak zakres obowiązków założyciela prywatnej szkoły akademickiej, posiadanie przez nieuznaną w drodze ustawy szkołę akademicką osobowości prawnej, czy też sposób likwidacji takiej szkoły. Przy odczytywaniu

⁷ Art. 109 ustawy z 1920 r. W zdaniu drugim przytoczonego przepisu odnaleźć można również gwarancję polegającą na tym, że prywatne szkoły akademickie uzyskujące status równorzędny państwowym szkołom akademickim mogły starać się o wydanie przez Ministra WRiOP rozporządzenia nadającego im prawo habilitowania po upływie 5 lat od ich założenia i po „zupełnym zorganizowaniu wydziałów szkoły”.

⁸ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 267).

⁹ O ustroju wewnętrznym szkoły akademickiej miał przede wszystkim stanowić jej statut.

¹⁰ Dla porównania w wydanym w dniu 7 lutego 1919 r. dekreście o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów (Dz.Pr.P.P. z 1919 r. nr 15, poz. 215) odnaleźć można art. 2, z którego wynika wprost, że fundacja z chwilą zatwierdzenia przez właściwego ministra uzyskuje charakter osoby prawnej, oraz art. 8, z którego wynika wprost obowiązek prowadzenia przez właściwe ministerstwo rejestru fundacji według wzoru. Szczegółowo o fundacjach na ziemiach polskich w okresie dwudziestolecia międzywojennego: P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2011, s. 337 i nast.

zamiarów ustawodawcy należy chyba podejmować próbę odpowiedniego stosowania przepisów o państwowych szkołach akademickich. Ciekawym rozwiązaniem było nadanie państwowym szkołom akademickim statusu quasi-osób prawnych, a dokładniej podmiotów mających „charakter” osób prawnych¹¹. Od wejścia w życie ustawy z 1920 r. szkołami akademickimi były szkoły noszące nazwy uniwersytetów, wszechnic, akademii i politechnik¹². Innym uczelniom, zgodnie z art. 110 tej ustawy, nie wolno było używać nazw zastrzeżonych dla określonego typu szkół akademickich. Szczególnym uprawnieniem, przyznanym wyłącznie państwowym szkołom akademickim i uznanym prywatnym szkołom akademickim, było nadawanie akademickich stopni zawodowych i naukowych¹³.

Opisany wyżej stan prawny utrzymywał się aż do 1933 r., czyli do wejścia w życie nowej ustawy, która mimo iż zawierała liczne podobieństwa, jednak wprowadzała także wiele istotnych zmian. Podobnie jak poprzednio szkoły państwowe i uznane prywatne uzyskały wyłączne prawo nadawania akademickich stopni naukowych. Ustawodawca zachował w zakresie kompetencji Ministra WRiOP zwierzchnią władzę i nadzór nad szkolnictwem wyższym. Szkołom akademickim przyznano także osobowość prawną¹⁴. W zakresie tzw. administracji gospodarczej osobą zarządzającą majątkiem szkoły był rektor, jednak zaciąganie zobowiązań, w szczególności nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości własnych wymagało uchwały senatu szkoły zatwierdzonej przez Ministra WRiOP¹⁵. Podobnie jak wcześniej ustrój wewnętrzny szkół określał statut, którego nadanie i zatwierdzanie było wyłącznym uprawnieniem skupionym w ręku Ministra WRiOP.

Odmienne uregulowano zakładanie i zwijanie¹⁶ wyższych szkół państwowych, które odbywało się w obu przypadkach wyłącznie w drodze ustawowej¹⁷. Odmienności dozukiwać się można w nadawaniu prywatnej szkole wyższej praw szkoły akademickiej. Szkoła wyższa postrzegana była przez ówczesnych teoretyków prawa administracyjnego jako klasyczny zakład publiczny, o czym pisał Wit Klonowiecki¹⁸. Idąc jednak tropem

¹¹ Art. 5 ustawy z 1920 r. Czyniło je to uprawnionymi do zarządzania i rozporządzania własnym majątkiem, uzyskiwanym w drodze darowizn, zapisów i praw majątkowych, w tym pieniędzy przyznanych przez MWRiOP. Quasi-osobowość prawna oznaczała zatem zdolność prawną i ograniczoną zdolność do czynności prawnych.

¹² Akt ten zawierał nie stosowany dziś w aktach prawa powszechnie obowiązującego wstęp. Współcześnie można określić go preambułą, jednak nie zmienia to faktu, że nie tylko nosi nazwę wstępu, lecz także zawiera wyjaśnienie pojęcia „uczelnia wyższa” poprzez wskazanie celu jej działania oraz dopuszczalnych nazw – w tym wspomnianych w tekście: akademii, politechnik, wszechnic, uniwersytetów itp.

¹³ Art. 4 ustawy z 1920 r. o szkołach akademickich.

¹⁴ W odróżnieniu od rozwiązań z ustawy z 1920 r. osobowość prawna oznaczała tu pełną zdolność prawną i pełną zdolność do czynności prawnych.

¹⁵ Art. 25 ustawy z 1933 r. o szkołach akademickich.

¹⁶ Zwijanie jest terminem ustawowym, oznaczającym obecnie likwidację osoby prawnej.

¹⁷ Art. 1 ust. 2 ustawy z 1933 r.

¹⁸ W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim*, Lublin 1933.

myśli Tadeusza Bigo¹⁹, który przyjmuje, że to organizacja osoby prawnej wpływa na jej charakter prawny, można pokusić się o stwierdzenie, że szkoła akademicka w ówczesnym czasie miała charakter korporacyjny. Korporację pracowników nauki tworzyła grupa zatrudnionych, którzy nie tylko prowadzili bieżącą działalność dydaktyczną i naukową szkoły, tworzyli „samorządowe władze akademickie”²⁰ i wchodziłi w skład senatu, ale także mieli za zadanie, zgodnie z art. 5 ust. 2 tej ustawy, uchwalanie statutu szkoły i jego zmian, które następnie rektor przedstawiał do zatwierdzenia właściwemu ministrowi. Organizacja wewnętrzna szkół akademickich opierała się na modelowym rozdziale kompetencji wewnątrzorganizacyjnych pomiędzy władze akademickie, podzielone na zebranie ogólne profesorów, rektora, senat akademicki, dziekana i rady wydziałowe.

Interesujący z punktu widzenia tematyki tej pracy jest podział ustawy na dwa rozdziały. W rozdziale II, noszącym tytuł *Prywatne szkoły akademickie*, znajdowały się osobliwe przepisy, które stosowano wobec szkół prywatnych, mogących mieć, na podstawie art. 54, pełne lub niepełne prawa szkoły akademickiej²¹. Szkoły akademickie prywatne to zatem takie, które spełniały wymienione w art. 54 rzeczony ustawy warunki dotyczące posiadania należytego wyposażenia, odpowiednio wykwalifikowanej kadry, programów studiów odpowiadających poziomowi szkoły akademickiej i takich samych warunków przyjmowania słuchaczy co w szkołach państwowych. Podsumowując, warunkiem utworzenia prywatnej szkoły akademickiej było również uchwalenie odpowiedniej ustawy, natomiast nadanie takiej szkole możliwości przyznawania stopni naukowych zależne było od rozporządzenia Ministra WRiOP.

Drugim etapem regulacji materii międzywojennego szkolnictwa wyższego była ustawa z dnia 20 lutego 1937 r. o prywatnych szkołach wyższych²². Wprowadzała ona pojęcie „prywatnej szkoły wyższej” jako szkoły nieobjętej regulacją ustawy o szkołach akademickich. Do zadań tej kategorii szkół należało kształcenie i wychowywanie młodzieży bez możliwości nadawania akademickich stopni zawodowych i naukowych²³. Wnioskowanie o prawo do założenia szkoły wyższej było wyłączną prerogatywą osoby prawnej z siedzibą na terenie Rzeczypospolitej, jednak po łącznym spełnieniu następujących warunków:

- przedstawienie zgodnego z prawem statutu do zatwierdzenia przez Ministra WRiOP,
- zapewnienie szkole odpowiedniej kadry z odpowiednimi kwalifikacjami,

¹⁹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 14.

²⁰ Zwrot istniejący już na gruncie art. 8 ustawy z 1920 r.

²¹ Art. 54 ust. 1 ustawy z 1933 r. – a dokładniej prywatna szkoła akademicka mogła uzyskać pełne lub niepełne prawa państwowej szkoły akademickiej. Stąd wniosek, że akt założycielski, będący jednocześnie ustawą, nadawał prywatnej szkole akademickiej od początku jej istnienia określony zasób atrybutów (praw) państwowej szkoły akademickiej. Rozszerzanie zasobu tych praw musiało odbywać się bądź w formie osobnego aktu ustawowego, bądź w formie nowelizacji ustawy pierwotnej – wariant drugi wydaje się jedynym możliwym rozwiązaniem.

²² Dz.U. z 1937 r. nr 29, poz. 247.

²³ Art. 1 ustawy z dnia 22 lutego 1937 r. o prywatnych szkołach wyższych.

- zapewnienie lokalu i pomocy naukowych,
- wykazanie dysponowania odpowiednimi środkami na funkcjonowanie szkoły²⁴.

Warunkiem samego utworzenia szkoły było zezwolenie na jej utworzenie wydawane, podobnie jak w przypadku szkół akademickich, przez Ministra WRiOP. Taki zakres kompetencji jest swego rodzaju powrotem do rozwiązań przyjętych w ustawie z 1920 r., z różnicą polegającą na jednoczesnym obowiązywaniu od 1938 r. dwóch niezależnych aktów prawnych regulujących materię akademickich i nieakademickich szkół wyższych.

Ustawodawstwo dotyczące prywatnego szkolnictwa wyższego w Polsce z końca lat 30. XX w. wykazuje wiele podobieństw z regulacjami występującymi po 1990 r. Dokładniej mówiąc, stanowi pierwowzór dla regulacji, które obowiązywały w Polsce w latach 1997–2005, gdy istniał podział szkół wyższych na te akademickie – prawie wyłącznie publiczne i te zawodowe – w większości niepubliczne. Różnica pomiędzy porównywanymi stanami prawnymi polega jednak na skali przedsięwzięć występujących w praktyce, gdyż liczba uczelni niepublicznych po 1997 r. rosła do 2004 r. nieustannie, osiągając ponad 450 podmiotów. Różnic doszukiwać się można także w tym, że pozycja prawna szkół wyższych niepaństwowych była zależna od inicjatywy jej założycieli w zakresie celów, jakie miała spełniać. Bez wątplenia układ organizacyjny i swobody przyznane niepublicznym szkołom wyższym przez obecnie obowiązujące ustawodawstwo w zakresie szkolnictwa wyższego są znacznie szersze aniżeli pod koniec dwudziestolecia międzywojennego.

Podsumowując ten okres, można dojść do wniosku, że ustawa o prywatnych szkołach wyższych uzupełniła rozwiązania wprowadzone przez ustawę z 1933 r. o szkołach akademickich. W momencie wejścia w życie tej ustawy można mówić o ukształtowaniu się stabilnego systemu szkolnictwa wyższego, który charakteryzował się występowaniem w nim dwóch zasadniczych filarów. Znamiennym jest także fakt, że akty prawne stanowiące podstawę prawną tego stabilnego systemu ujednolicały i uchylały także wszelkie obowiązujące regulacje w dawnych terytoriach państw zaborczych. Pierwszy filar reprezentują uczelnie publiczne (państwowe), zwane w tekście ustawy z 1920 r. i 1933 r. szkołami akademickimi, których zadaniem jest kształcenie, wychowywanie i nadawanie akademickich stopni zawodowych i naukowych. Drugim filarem stało się szkolnictwo wyższe niepaństwowe, które dzieliło się na dwie części. Jedna była niejako lustrzanym odbiciem państwowych szkół akademickich, tworzonych i działających na podobnych zasadach co państwowe szkoły akademickie. Pozostałą część systemu wypełniały prywatne szkoły wyższe, których status i zadania miały charakter drugorzędny i wspomagający szkoły akademickie.

²⁴ Art. 3 ustawy z 1937 r.

Uczelnie w świetle ustawodawstwa PRL

Podstawą powojennych zmian systemowych w zakresie szkolnictwa wyższego okazała się ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r.²⁵ oraz ustawa z dnia 4 lipca 1947 r. o upoważnieniu Rządu do wydawania dekretów z mocą ustawy²⁶. To właśnie art. 4 wspomnianej ustawy konstytucyjnej oraz kompetencja Rządu do wydawania dekretów z mocą ustawy umożliwiły wydanie dekretu z dnia 28 października 1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego²⁷. Postanowienia ww. dekretu nie zmieniły zasadniczo obrazu systemu polskiego szkolnictwa wyższego, które podzielone zostało wedle kryterium inicjatywy tworzenia na szkolnictwo państwowe i niepaństwowe oraz z punktu widzenia przeznaczenia na szkoły akademickie i zawodowe²⁸. Z treści tego dekretu wyłuskać można założenie ustawodawcy dotyczące organizacji systemu szkolnictwa wyższego, podobnie jak w okresie dwudziestolecia międzywojennego, jako przestrzeni przede wszystkim przeznaczonej dla szkół państwowych. Wyższe szkoły niepaństwowe miały natomiast stanowić jedynie dopełnienie tego systemu, o ile spełnią warunki funkcjonowania w tym systemie i o ile zostanie im udzielone stosowne zezwolenie. W przypadku jednak wczesnego okresu powojennego występowały znaczne trudności z uzyskiwaniem przez podmioty prywatne takiego pozwolenia.

Szkołom niepaństwowym poświęcony został cały Dział III wspomnianego dekretu z 1947 r. Już w art. 96 ówczesny ustawodawca zamieścił zapis, że szkoły niepaństwowe można zakładać i prowadzić pod warunkiem, że ich zakładanie i prowadzenie pozostanie zgodne z planem sieci szkół wyższych – odesłanie do art. 19 dekretu²⁹. Sektor szkolnictwa wyższego niepaństwowego uzależniony był od gospodarki planowej i w gruncie rzeczy dalsze zapisy z Działu III z trudnością mogły znaleźć praktyczne zastosowanie, niemniej jednak dla zachowania rzetelności badań nad tamtym okresem należy dokładnie przeanalizować dalsze artykuły Działu III. Niepaństwową wyższą szkołą zawodową można było utworzyć, podobnie jak w okresie od 1933 r., będąc osobą prawną z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej, po otrzymaniu zezwolenia udzielanego przez właściwego ministra³⁰ i po spełnieniu wymagań lokalowych, kadrowych i finansowych. Na tym

²⁵ Dz.U. z 1947 r. nr 18, poz. 71.

²⁶ Dz.U. z 1947 r. nr 49, poz. 252.

²⁷ Dz.U. z 1947 r. nr 66, poz. 415.

²⁸ Art. 3 ust 1 dekretu z 1947 r.

²⁹ Zgodnie z jego treścią szkoły wyższe bez względu na to, czy nosiły miano państwowych czy niepaństwowych, mogły być zakładane wyłącznie, jeśli ich istnienie było uzasadnione z punktu widzenia miejsca ich funkcjonowania, charakteru oraz przedmiotu ich działalności. Ich racja bytu uzależniona była od umieszczenia potrzeby ich istnienia w planie sieci szkół wyższych przygotowywanym przez Radę Główną do spraw Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a uchwalanym przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Oświaty.

³⁰ Szkolnictwo wyższe w okresie powojennym umieszczono się w zakresie działu administracji państwowej – oświaty. Właściwym dla szkolnictwa wyższego był Minister Oświaty.

podobieństwa się kończą, a różnic pojawia się kilka, i to zasadniczych. Właściwym do udzielenia takiego zezwolenia w formie decyzji administracyjnej był Minister Oświaty, który musiał uzyskać wcześniej zgodę Rady Głównej do spraw Nauki i Szkolnictwa Wyższego³¹. Minister lub Rada Główna mogły postawić założycielowi inne warunki niż te ustawowe, co wprost wynika z art. 97 ust. 2 dekretu. Decyzja odmowna nie wymagała uzasadnienia – w brzmieniu art. 97 ust. 3 dekretu, nie wymagała także podania przyczyny. Założyciel – wnioskodawca niezadowolony z decyzji Ministra nie miał możliwości znalezienia drogi dochodzenia swoich praw w drodze procedury odwoławczej, gdyż dekret takiej nie przewidywał. W przypadku zakładania niepaństwowej szkoły akademickiej decyzja – udzielenie zezwolenia lub odmowa – wydana była przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Oświaty postawiony przez Radę Główną. Taki charakter mogła również uzyskać niepaństwowa wyższa szkoła zawodowa lub część jej studiów, o ile dochowano tej samej procedury, co w przypadku jej założenia.

Warunkiem rozpoczęcia działalności niepaństwowej szkoły wyższej było zatwierdzenie przez Ministra Oświaty, za zgodą Rady Głównej, statutu organizacyjnego. Statut ten określał organa szkoły i jej ustrój wewnętrzny. Artykuł 100 dekretu dopuszczał istnienie pewnego zakresu swobody organizacyjnej niepaństwowej szkoły wyższej, jednak obowiązywał do umieszczenia w statucie rektora jako jej organu. Jego brak mógł stać się przyczyną zamknięcia uczelni, co w dzisiejszym rozumieniu oznacza wszczęcie procesu likwidacji uczelni z mocy prawa. Interesujący – z punktu widzenia aktualnego spojrzenia na wyrażoną w Konstytucji RP z 1997 r. zasadę praworządności i przeciwdziałania arbitralności decyzji organów administracji publicznej lub władzy państwowej – jest katalog przyczyn zamknięcia niepaństwowej szkoły wyższej. Ówczesny ustawodawca nie rozróżniał takiego zbioru przyczyn enumeratywnie wyliczonych w ustawie wobec szkół akademickich i zawodowych. Zamknięcie szkoły wyższej mogło nastąpić w drodze zarządzenia Ministra Oświaty, za zgodą Rady Głównej.

Dekret z 1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego oraz inne obowiązujące ówczesnie przepisy³² odnoszące się do szkolnictwa wyższego zastąpiła ustawa

³¹ Art. 9–18 dekretu z 1947 r. Rada Główna swój byt prawny uzyskała wraz z dekretem z dnia 17 maja 1946 r. o utworzeniu Rady Szkół Wyższych (Dz.U. z 1946 r. nr 26, poz. 164). Artykuł 1 tego dekretu mówi, że „tworzy się Radę Szkół Wyższych przy Prezesie Rady Ministrów”, której zadania zostały określone w art. 2 jako: „a) usprawnienie pracy szkół wyższych i zabezpieczenie prawidłowego toku ich funkcjonowania; b) czuwanie nad pogłębieniem demokratycznego charakteru szkół wyższych; c) troska o poprawę bytu materialnego młodzieży akademickiej”. Przewodniczący i zastępcy Rady Szkół Wyższych mianowani byli przez Prezydenta Krajowej Rady Narodowej na wniosek Prezesa Rady Ministrów, natomiast 7 członków – spośród profesorów i wykładowców szkół wyższych oraz przedstawicieli organizacji społecznych – pochodziło z mianowania przez Prezesa Rady Ministrów (art. 5).

³² Chodzi tu przede wszystkim o wspomniany dekret z dnia 28 października 1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego (Dz.U. z 1947 r. nr 66, poz. 415) oraz ustawę z dnia 7 marca 1950 r. o państwowych stypendiach dla młodzieży szkół wyższych (Dz.U. z 1950 r. nr 10, poz. 105).

z dnia 15 grudnia 1951 r. o szkolnictwie wyższym i o pracownikach nauki³³. Do nowości wprowadzonych przez ten akt zaliczyć należy nadzór nad szkolnictwem wyższym, który powierzono Ministrowi Szkolnictwa Wyższego, a nie – jak dawniej – Ministrowi Oświaty. Dla sektora wyższych szkół niepaństwowych nie przewidziano szczególnej roli w całym systemie. Ich marginalizowanie objawiało się chociażby w ilości norm prawnych, wyrażonych bardzo nieliczną „grupą” przepisów poświęconych niepaństwowemu szkolnictwu wyższemu. Rozdział III omawianej ustawy, zatytułowany *Szkoły wyższe niepaństwowe* składał się wyłącznie z jednego artykułu – 27, który brzmiał: „1. Szkoły wyższe niepaństwowe działają na podstawie przepisów, które wyda Minister Szkolnictwa Wyższego. 2. Minister Szkolnictwa Wyższego może rozciągnąć na szkoły wyższe niepaństwowe niektóre przepisy niniejszej ustawy, dotyczące organizacji wewnętrznej szkół wyższych”. Dokonując literalnej wykładni art. 27 można dojść do wniosku, że wobec niepaństwowych szkół wyższych przewidziano, podobnie jak poprzednio, rolę służebną wobec szkół państwowych.

Służebna rola niepaństwowych szkół wyższych odzwierciedlała się również w wyłączeniu spod regulacji aktu o randze ustawowej i umiejscowieniu zasad ich zakładania, działalności, nadzoru i zamykania wyższych szkół niepaństwowych w akcie o randze podustawowej. Nie wdając się w zbędne dywagacje na temat ówczesnie dominującego światopoglądu, charakteryzującego się sceptycyzmem wobec działalności podmiotów prywatnych w sferze publicznej, stwierdzić należy, że rozporządzenie to nigdy nie znalazło swego miejsca w dzienniku ustaw RP lub też w dzienniku urzędowym właściwego ministra. Podobnie w Dziale X analizowanej ustawy, zatytułowanym *Przepisy przejściowe i końcowe*, wprowadzono art. 69. Z jego treści wynikało przedłużenie obowiązywania wcześniejszych zapisów dekretu z 1947 r. w sprawach nieobjętych nową ustawą – chodziło tu przede wszystkim o artykuły odnoszące się do wyższych szkół niepaństwowych. Mimo tego zapisu nowej ustawy zasadniczo dekret z 1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego został uchylony. Wydaje się, że w tej sytuacji powstała luka prawna, objawiająca się brakiem możliwości stosowania przepisów dekretu z 1947 r. – chociażby ze względu na zmianę organu odpowiedzialnego za szkolnictwo wyższe z Ministra Oświaty na Ministra Szkolnictwa Wyższego. Domniemywana tu luka prawna była, jak się zdaje, wygodna dla ówczesnej władzy. Wspomniany wcześniej sceptycyzm pośrednio przełożył się na zorganizowanie systemu szkolnictwa wyższego jako obszaru zarezerwowanego wyłącznie dla wyższych szkół państwowych, nie zmienił się on jednak w jednoczesny, wyrażony *expressis verbis* zakaz tworzenia niepaństwowych szkół wyższych w ustawie lub akcie rangi podustawowej.

Kolejny etap w kształtowaniu się niepublicznego szkolnictwa wyższego w Polsce przyniosła ustawa z dnia 5 listopada 1958 r. o szkolnictwie wyższym³⁴. Znalazły się tam również rozwiązania prawne odnoszące się do niepaństwowych szkół wyższych. Wedle

³³ Dz.U. z 1952 r. nr 6, poz. 38.

³⁴ Dz.U. z 1969 r. nr 4, poz. 31.

postanowień tej ustawy zwierzchni nadzór nad szkolnictwem wyższym powierzono Ministrowi Oświaty i Szkolnictwa Wyższego³⁵. Zniosła ona także podział szkół wyższych na zawodowe i akademickie – wszystkie szkoły wyższe zasadniczo miały prawo do prowadzenia studiów zarówno zawodowych, jak i magisterskich czy doktoranckich³⁶, o ile posiadały nadane im stosowne uprawnienia. Tworzenie szkół niepaństwowych miało odbywać się na podobnych zasadach, jak te zawarte w dekreście z 1947 r., a mianowicie po udzieleniu zgody w formie decyzji administracyjnej przez Ministra Oświaty i Szkolnictwa Wyższego, po wcześniejszym spełnieniu jednak warunków wymienionych w art. 122 ust. 2 pkt. 1–5 omawianej ustawy, skupiających się wokół zapewnienia warunków lokalowych, kadrowych, finansowych, poziomu programów nauczania i zapewnieniu tych samych kryteriów przyjęć na studia co w szkołach wyższych państwowych. Podobnie jak w dekreście z 1947 r. prawodawca przewidział możliwość stosowania dodatkowych warunków przed wydaniem zgody przez organ wydający. Funkcjonowanie niepaństwowej szkoły wyższej wydawało się niezagrażone do czasu, kiedy uczelnia taka nie złamała obowiązującego ówczesnie prawa pozytywnego, prawa wewnętrznego wyrażonego w statucie lub też postanowień i warunków zgody na jej założenie. Szczególnym warunkiem cofnięcia zgody wydaje się niemożliwość utrzymania poziomu nauczania lub badań naukowych odpowiadającego wymaganiom stawianym szkołom wyższym³⁷.

Specjalnym rodzajem uprawnienia przyznawanego niepaństwowej szkole wyższej już po jej utworzeniu było prawo nadawania tytułów, o których mowa w art. 46 ustawy, oraz stopni naukowych³⁸. Tradycyjnie już niepaństwowej szkole wyższej przyznano osobowość prawną i za jej podstawowy akt organizacyjny uznano statut. Przejawem znacznej kontroli nad niepaństwowym szkolnictwem wyższym było zatrzymanie przez właściwego ministra prawa do nadawania pierwszego statutu, jednak bez uprawnienia do narzucania przez decyzje ministra wprowadzania w nim zmian³⁹. Rolą statutu jako aktu wewnątrzorganizacyjnego było ustalenie m.in. rodzaju i organizacji studiów, obowiązków i praw studentów oraz absolwentów szkoły, rodzaju, sposobu powoływania i zakresu działania organów szkoły, jak również sposobu powoływania nauczycieli akademickich i innych

³⁵ Art. 5 ust. 1: „Zwierzchni nadzór nad szkołami wyższymi, zwanymi dalej «szkołami», sprawuje Minister Oświaty i Szkolnictwa Wyższego”.

³⁶ Art. 3 ust. 1: „Szkoly wyższe mogą prowadzić studia zawodowe, studia magisterskie, studia doktoranckie, studia podyplomowe i kursy doskonalenia zawodowego oraz inne studia i kursy specjalne”.

³⁷ Art. 122 ust. 4: „Minister może cofnąć zgodę na prowadzenie szkoły wyższej niepaństwowej w przypadku stwierdzenia, że szkoła nie przestrzega przepisów prawa lub postanowień statutu szkoły, że warunki, od których uzależniona była zgoda na prowadzenie szkoły, nie są dopełniane albo że poziom nauczania lub badań naukowych nie odpowiada wymaganiom stawianym szkołom wyższym”.

³⁸ Art. 123 ustawy z dnia 5 listopada 1958 r. o szkolnictwie wyższym. Organem udzielającym takiego pozwolenia była Rada Ministrów, wydająca taką decyzję na wniosek Ministra Oświaty i Szkolnictwa Wyższego po zasięgnięciu opinii Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej do Spraw Kadr Naukowych.

³⁹ Art. 124 ust 1–3 ustawy z 1958 r.

pracowników (art. 124 ust 2. ustawy). W obszarze bieżącej działalności niepaństwowej szkoły wyższej w zakresie nieuregulowanym przez przepisy działu VI, zgodnie z art. 126, odpowiednie zastosowanie znajdowały przepisy odnoszące się do szkół wyższych państwowych. *Novum*, jeśli chodzi o rozwiązania prawne stosowne wobec niepaństwowych szkół wyższych, można nazwać art. 125 cytowanej ustawy. Według jego treści „przyjęcie lub odmowa przyjęcia darowizny lub zapisu albo przyjęcie lub odrzucenie spadku wymaga zezwolenia przewidzianego w kodeksie cywilnym⁴⁰ dla jednostek organizacyjnych niepaństwowych”.

Komentując ten przepis, należy odwołać się do ówczesnych zapisów Kodeksu cywilnego. Podstawę ustroju powojennej Polski stanowiła na początku ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r., czyli wspomniana już wcześniej tzw. mała konstytucja, oraz Konstytucja PRL⁴¹. Zarówno w małej konstytucji, jak i w późniejszej ustawie zasadniczej trudno doszukiwać się gwarancji autonomii szkolnictwa wyższego, jakie zawiera Konstytucja RP z 1997 r. w art. 70 i następnych. W konstytucji PRL odnaleźć można normę, wyrażoną w art. 61, nakazującą organom państwa dążyć do zapewnienia obywatelom prawa do nauki poprzez rozbudowaną sieć szkolnictwa wyższego. Obowiązek ten realizowany miał być poprzez określone środki, takie jak bezpłatna nauka i rozwijanie szkolnictwa wyższego. Dalsza szczegółowa analiza ustaw zasadniczych okresu powojennego w Polsce wykracza znacznie poza zakres tej pracy.

W czasie obowiązywania ustawy z 1958 r. w Polsce pojawiły się dwie znaczące publikacje, które w zasadniczy sposób ukształtowały spojrzenie doktryny i nauki na zagadnienie podmiotowości i roli szkół wyższych – autorstwa Marka Elżanowskiego⁴² i autorstwa Eugeniusza Ochendowskiego⁴³. Obie publikacje stanowią główne źródło wiedzy – z którego korzystano ówczesnie i korzysta się nadal – na temat ujęcia uczelni wyższej jako zakładu administracyjnego/państwowego. Wspomniani teoretycy prawa administracyjnego prezentują odmienne stanowiska w kwestii użycia określeń zakład „państwowy” i „administracyjny”, co rodzi znaczne dalsze spory teoretyczne i rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Początek przemian szkolnictwa w latach 80.

Ustawa z 1958 r. została zastąpiona następną 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym⁴⁴. Nowy akt prawny przyniósł po raz kolejny zasadnicze zmiany w podejściu do systemu

⁴⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst ogłoszony: Dz.U. z 1964 r. nr 16, poz. 93).

⁴¹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952 r. nr 33, poz. 232.

⁴² M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

⁴³ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.

⁴⁴ Dz.U. z 1985 r. nr 42, poz. 201.

szkolnictwa wyższego. Na wstępie należy zwrócić uwagę na zapis odnoszący się do przynależności organizacyjnej szkół wyższych. System szkolnictwa wyższego oparto na szkołach wyższych państwowych, którym przyznano status państwowych jednostek organizacyjnych⁴⁵. Istnienie niepaństwowych szkół wyższych nie zostało zanegowane, jednak szczególne rozwiązania prawne odnoszące się do nich pozostały bardzo lakoniczne. Zastosowano wobec szkolnictwa niepaństwowego także zasadę odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących szkół państwowych, o ile nie sprzeciwiają się temu zapisy statutów niepublicznych uczelni, ze względu na ich specyficzny charakter⁴⁶. Ujednolicone zostały zasady tworzenia szkół wyższych, co sprawiło, że dawniejsze wymaganie uzyskania zezwolenia na utworzenie niepaństwowej szkoły wyższej zamieniono na konieczność uchwalenia ustawy. Tą samą drogą ustawową dokonywać można było zniesienia czy łączenia szkół wyższych⁴⁷. Przy ówczesnym ograniczeniu kręgu podmiotów, którym przysługiwała inicjatywa ustawodawcza, do Rady Państwa, Rządu i posłów⁴⁸, tworzenie niepaństwowej szkoły wyższej uzależniono od woli politycznej.

Na pozycję prawną niepaństwowych szkół wyższych w tamtym czasie wpłynęło przyznanie uczelniom osobowości prawnej oraz podkreślenie aspektów autonomii uczelni wyższych. Autonomia ta zasadzała się na stosowaniu ograniczenia swobody podejmowania decyzji wobec działalności szkoły wyższej „tylko w wypadkach przewidzianych w przepisach ustawowych” (art. 8 ust. 4 ustawy) oraz podkreśleniu charakteru szkoły wyższej jako podmiotu opierającego się na samorządnych społecznościach nauczycieli akademickich, studentów i innych pracowników szkoły (art. 1 ust. 2 ustawy).

Wyższych szkół państwowych i niepaństwowych dotyczyły odmienne uregulowania obejmujące sprawy zatrudnienia. Szkoły państwowe uznawane były w rozumieniu ówczesnych zapisów ustawy o szkolnictwie wyższym i kodeksu pracy za zakłady pracy, które jako pracodawcy reprezentowane były przez odpowiednie organy. W szkołach niepaństwowych natomiast zachowano możliwość odmiennego ustanowienia organów reprezentujących pracodawcę wyrażonych w postanowieniach statutu. Organy te były właściwe do zatrudniania pracowników naukowo-dydaktycznych oraz określały tryb postępowania w tych sprawach – art. 166 ustawy.

⁴⁵ Art. 1 ust. 1 ustawy z 1982 r. „Szkoły wyższe są państwowymi jednostkami organizacyjnymi, powołanymi do prowadzenia badań naukowych, kształcenia i socjalistycznego wychowania studentów zgodnie z Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

⁴⁶ Art. 1 ust. 3. ustawy z 1982 r. „Przepisy ustawy stosuje się do wyższych szkół niepaństwowych w granicach określonych w art. 7”. Art. 7 ust. 3. „Przepisy ustawy dotyczą wyższych szkół niepaństwowych, o ile ich statuty, w związku z odrębnym charakterem tych szkół, nie stanowią inaczej”.

⁴⁷ Art. 8 ust. 1 ustawy z 1982 r. w brzmieniu: „Szkoły wyższe, zwane dalej «szkołami», tworzy się, znosi, łączy i przekształca w drodze ustawy. 2. Ustawa o utworzeniu szkoły określa jej nazwę, siedzibę, ogólny zakres działalności oraz naczelny lub centralny organ administracji państwowej sprawujący nadzór nad jej działalnością”.

⁴⁸ Art. 20 Konstytucji PRL.

Szkolnictwo wyższe po 1989 r.

Jak powszechnie wiadomo, koniec lat 80. XX w. przyniósł Polsce falę ustrojowych zmian demokratycznych i systemowych. Moment przeobrażenia ustrojowego RP to także nowy etap w kształtowaniu się szkolnictwa wyższego, opartego na realnym dualizmie i współistnieniu dwóch podsystemów – sektorów szkolnictwa wyższego niepublicznego i publicznego. Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym⁴⁹ swoją konstrukcją nie odbiega znacznie od aktów poprzednich, jednak *de facto* umożliwiła współistnienie na tym samym poziomie szkolnictwa wyższego publicznego i niepublicznego⁵⁰. Podobnie jak w przypadku ustawy z 1982 r., w art. 2 ustawodawca umieścił klauzulę odsyłającą do odpowiedniego stosowania przepisów odnoszących się do państwowych szkół wyższych w przypadku, gdy brak jest osobnych sformułowań w tekście aktu – innymi słowy: o ile przepis ustawy nie stanowi inaczej.

Wtrącić w tym momencie należy pewną uwagę dotyczącą usterki stylistycznej, która w następnych latach będzie konsekwentnie przez ustawodawcę usuwana. W ustawie z 1990 r. zamiennie używa się takich pojęć, jak szkoła wyższa i uczelnia, choć w art. 2 wyjaśniono, że szkoła wyższa dalej w tekście zwana będzie uczelnią. W celu odpowiedniego stosowania przepisów ustawodawca stosuje zabieg dodawania miana „państwowa” lub „niepaństwowa” przed słowami określającymi szkołę wyższą. Jednak i w tym wypadku jest dość niekonsekwentny, używając pojęć „niepaństwowa szkoła wyższa” i „uczelnia niepaństwowa”. Ustawa operuje jeszcze nazwą „niepaństwowa szkoła wyższa” – taką jednostkę mogła zakładać, zgodnie z art. 15 tej ustawy, osoba fizyczna lub prawna, zwana językiem ustawy założycielem.

W tej ustawie przyjęto zasadę ograniczania sektora niepaństwowego szkolnictwa wyższego do tych podmiotów, które uzyskają do niego dostęp po uprzednim pozwoleniu, udzielonym przez właściwego ministra po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Akredytacyjnej⁵¹. Pozwolenie takie, poza spełnieniem podstawowych wymogów formalnych decyzji⁵², wynikających z art. 107 kodeksu postępowania administracyjnego, musiało również wskazywać „założyciela, minimalną wielkość środków majątkowych, które powinny być przeznaczone na utworzenie uczelni, nazwę uczelni, jej siedzibę i ogólny kierunek działalności”⁵³. Dodatkowo mogło także określać termin ważności, na jaki

⁴⁹ Dz.U. z 1990 r. nr 65, poz. 385.

⁵⁰ Wskazując zakres funkcjonowania i autonomii szkół wyższych warto zapoznać się z argumentacją wyrażoną przez S. Waltośa w artykule *Korzenie polskiego szkolnictwa wyższego – ścieżki tradycji*, [w:] *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, red. S. Waltoś, A. Rozmus, s. 47 i nast.

⁵¹ Art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym.

⁵² Wymogi formalne decyzji administracyjnej, które winna zawierać każda decyzja, a które rozstrzygają o ważności i skuteczności danej decyzji.

⁵³ Art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym.

zostało udzielone. W praktyce taka sytuacja pojawiała się w przypadku wątpliwości odnośnie do wielkości minimalnych środków na funkcjonowanie uczelni.

Nowością w stosunku do aktów poprzedzających tę ustawę było wprowadzenie wymogu sporządzenia aktu założycielskiego, przypominającego nieco swoją konstrukcją akt fundacyjny. Stanowił on oświadczenie woli składane w formie aktu notarialnego przez założyciela lub założycieli po otrzymaniu pozwolenia na utworzenie szkoły wyższej. Akt ten, zgodnie z art. 16 ustawy, zawierał podstawowe informacje dotyczące niepaństwowej szkoły wyższej, ze szczególnym uwzględnieniem nazwy założyciela, nazwy szkoły wyższej, siedziby, ogólnego kierunku działania zakładanej szkoły wyższej oraz źródła i sposobu finansowania szkoły wyższej. Oświadczenie to winno znajdować się w posiadaniu uczelni oraz winno być zostać złożone w ministerstwie właściwym do spraw szkolnictwa wyższego⁵⁴. Akt założycielski ma przede wszystkim wymiar symboliczny, gdyż takie okoliczności, jak następcze zmiany statutu, innych aktów wewnętrznych, kierunku działania i rozwoju szkoły wyższej, sposobów jej finansowania, jak również innych danych zawartych w akcie założycielskim nie wymagają każdorazowej jego zmiany.

Wydanie pozwolenia i złożenie oświadczenia nie skutkowało nabyciem osobowości prawnej przez niepaństwową szkołę wyższą. Warunkiem nabycia przez nią osobowości prawnej był wpis w formie decyzji administracyjnej do prowadzonego przez ministra rejestru „szkół niepaństwowych”⁵⁵. Zmieniono również zasady nadzoru nad niepaństwowym szkolnictwem wyższym. Po raz pierwszy ustawa wspomina osobno o kompetencji do tworzenia zamiejscowych jednostek organizacyjnych, których powoływanie, przekształcenie i zniesienie wymaga również pozwolenia właściwego ministra – należy dodać, że udzielanego na tych samych zasadach, co pozwolenie na utworzenie uczelni wyższej – z tym że pozwolenia dotyczące jednostek zamiejscowych można nazwać następczymi lub pobocznymi. Za takim ich określeniem przemawia fakt, że niepaństwowa szkoła wyższa mogła na gruncie tej ustawy funkcjonować bez pozwoleń następczych, a inicjatywa ich uzyskiwania dla podstawowej działalności szkoły ma charakter fakultatywny.

Na pozycję prawną niepaństwowej szkoły wyższej do czasu wejścia w życie ustawy o wyższych szkołach zawodowych, czyli do 1997 r., wpływały wyłącznie wyrażone normami zawartymi w ustawie o szkolnictwie wyższym z 1990 r. Przejawem znacznego, w zestawieniu z poprzednimi ustawami, liberalizmu była procedura przyjmowania statutu i nadawania ważności statutowi niepaństwowej szkoły wyższej jako osoby prawnej. Statut nadawał założyciel lub uchwalał senat takiej uczelni⁵⁶, podobnie jak dokonywanie zmian

⁵⁴ Od początku obowiązywania ustawy z 1990 r. było to Ministerstwo Edukacji Narodowej, a od 2005 r. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

⁵⁵ Art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym.

⁵⁶ Przy czym naturalnie trzeba pamiętać o pozostawieniu kompetencji do zatwierdzania pierwszego statutu, nowego statutu i każdorazowej jego zmiany przez nadzorującego ówczesnie system szkolnictwa wyższego

należało do kompetencji założyciela lub senatu. Na pytanie, czy skoro pierwszy statut nadawał założyciel, to czy dalsze zmiany mógł wprowadzać senat w drodze uchwały i odwrotnie, odpowiedź winna brzmieć twierdząco, gdyż zależne to było od określonych zapisów statutowych. Jak widać rozwiązania organizacyjne w dużej mierze pozostawiono do wewnętrznego rozstrzygnięcia przez zapisy statutu⁵⁷. Dla zachowania bieżącej kontroli nad działalnością niepaństwowych szkół wyższych Minister Edukacji Narodowej mógł zażądać w każdym czasie i niejednokrotnie sprawozdania informacyjnego z ich działalności (art. 19 ustawy). Konsekwencją stwierdzenia niezgodności działalności uczelni z wydanym pozwoleniem, statutem lub przepisami ustawy o szkolnictwie wyższym mógł być nakaz ich usunięcia w wyznaczonym przez ministra terminie. Niedokonanie żądanych usunięć niezgodności mogło skutkować decyzją ministra o zawieszeniu działalności szkoły wyższej na czas usuwania niezgodności lub też w ostateczności mogło skutkować nakazem likwidacji uczelni.

Wątpliwości na gruncie ustawy z 1990 r., podobnie jak dziś, budzi rola, jaką pełni założyciel niepaństwowej szkoły wyższej. Z jednej strony ustawa przyznaje mu znaczne kompetencje, w dodatku pozostawiając możliwość nadawania dalszych uprawnień na gruncie ustroju wewnętrznego kształtowanego w statucie. Z drugiej strony w znaczący sposób ograniczono zakres decyzji założyciela wobec uczelni tylko do takich, które wynikają z ustawy i statutu. Trudno zatem domniemywać kompetencji założyciela do podejmowania decyzji we wszystkich sprawach niezarezerwowanych dla jej organów. Meritum wątpliwości skupia się wokół pytania, czy założyciela niepaństwowej szkoły wyższej na gruncie ustawy z 1990 r. można nazwać jej organem. W literaturze przedmiotu pojawiają się głosy aprobujące⁵⁸, jednak judykatura w tym przedmiocie jest niewystarczająca do znalezienia tam jednoznacznej odpowiedzi twierdzącej lub przeczącej. Z treści ustawy ani wprost, ani w drodze interpretacji nie można wysnuć takiego wniosku, podobnie jednak nie da się wysnuć wniosku, że ustawa zakazuje takiego pojmowania roli założyciela niepaństwowej szkoły wyższej. Pozostaje więc pytanie, czy statut może przyznać założycielowi takie kompetencje.

Ważnym przełomem dla zasad funkcjonowania niepublicznego szkolnictwa wyższego w Polsce stały się postanowienia Konstytucji RP z 1997 r. Szczególnie należy zwrócić uwagę na art. 70 konstytucji⁵⁹, który zagwarantował autonomię szkołom wyższym.

Ministra Edukacji Narodowej – Art. 18 ust. 3.

⁵⁷ Do takich swobód należy chociażby zaliczyć wymieniony w art. 18 ust. 4 sposób likwidacji uczelni.

⁵⁸ T. Brzezicki, *Ustrój publicznych szkół wyższych*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem E. Ochendowskiego, obroniona w UMK w Toruniu w 2008 r.; podobnie M. Klimaszewski, *Antynomie norm na przykładzie regulacji dotyczących szkolnictwa wyższego*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem Z. Cieślaka, obroniona w UW w 2007 r.

⁵⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483). Art. 70 ust. 5: „Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie”. Trafnie pojęcie autonomii pojmuje Wiesław Skrzydło w swoim komentarzu do art. 70. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (*Konstytucja*

Autonomia nie jest tu jednak rozumiana jako całkowita niezależność, lecz jako przywilej ograniczony przepisami ustawy⁶⁰. Przepis ten nie może być zatem stosowany wprost, jednak ogranicza do dziś zakres regulacji ustawowej do takich zapisów szczegółowych, które nie sprzeciwiają się samodzielności uczelni w kwestii organizacji wewnętrznej, zakresu działalności, wpływu na powoływanie organów itp.

Znaczący rozwój szkolnictwa niepublicznego sprawił, że w 1997 r. Polska zdecydowała się na wprowadzenie do systemu prawnego osobnej ustawy obejmującej szkoły wyższe o statusie szkół skupionych na kształceniu zawodowym⁶¹. Od 1997 do 2005 r., czyli do momentu powrotu do jednolitej podstawy prawnej dla działalności wszelkich kategorii szkół wyższych, można mówić o występowaniu w Polsce dualizmu podstaw prawnych funkcjonowania niepublicznych szkół wyższych. Rozwiązania zastosowane we wspomnianej ustawie przypominają konstrukcyjnie rozwiązania przewidziane w ustawie z 1937 r. o niepaństwowych szkołach zawodowych, z tą różnicą, że regulacja z 1997 r. stosowana była zarówno do państwowych, jak i niepaństwowych szkół zawodowych. Szkoła zawodowa ograniczała swoją działalność do kształcenia zawodowego i wychowania studentów⁶² w systemie studiów zawodowych, które obejmowały co najmniej 6 semestrów, kończących się uzyskaniem tytułu licencjata lub inżyniera – art. 6 ustawy. Prowadzenie studiów magisterskich wymagało stosowania ustawy z 1990 r. i definiowało uczelnię publiczną lub niepubliczną jako akademicką.

Zakładanie niepaństwowych szkół zawodowych wiązało się z podobnymi warunkami, jak te zawarte w poprzedniej ustawie, z tym że decyzję Minister EN podejmował po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego oraz Komisji Akredytacyjnej Wyższego Szkolnictwa Zawodowego⁶³. Decyzja ministra o pozwoleniu na utworzenie niepaństwowej wyższej szkoły zawodowej, tak jak rozstrzygnięcia podejmowane pod rządami

Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 2002): „Artykuł 70 dotyczy szeroko pojmowanego prawa do nauki, obejmującego zatem także wyższe uczelnie. Ich organizację, tryb funkcjonowania, ale i zadania określa odrębna ustawa, natomiast Konstytucja w odniesieniu do wyższych uczelni wprowadza ważną zasadę – autonomii tych szkół. Oznacza to, że uczelnie działają w oparciu o tę zasadę autonomicznie, decydują w ramach ustaleń zawartych w ustawach o prowadzonych kierunkach nauczania, podejmowanych badaniach, formach kształcenia kadr naukowych itp. Oznacza to także, że ministerstwo nie może narzucać uczelniom swego stanowiska nie uwzględniając opinii władz uczelni w tej sprawie”.

⁶⁰ Taki stan rzeczy potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych wyrażone w sentencjach wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 grudnia 2005 r. I SA/Wa 2040/04, czy Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 marca 2010 r. I OSK 1384/09.

⁶¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych (Dz.U. z 1997 r. nr 96, poz. 590).

⁶² Dokładniej, do podstawowych zadań uczelni zawodowej zaliczano kształcenie studentów w zakresie kierunków i specjalności zawodowych oraz przygotowanie ich do wykonywania zawodu, a także kształcenie w celu uzupełnienia specjalistycznej wiedzy i umiejętności zawodowych, jak również kształcenie w celu przekwalifikowania w zakresie danej specjalności zawodowej – art. 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych.

⁶³ *Ibidem*, art. 11.

wcześniejszych aktów prawnych, odznaczała się uznaniowością⁶⁴. Uczelnie zawodowe uzyskały osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez MEN. Ciekawostką jest pojawienie się w tekście ustawy urzędu kanclerza – członka konwentu, senatu państwowej wyższej szkoły zawodowej i osoby odpowiedzialnej za bezpieczeństwo na terenie uczelni, a także podmiotu wyposażonego w liczne kompetencje administracyjno-gospodarcze⁶⁵. Nie jest on wymieniony wprost jako organ jednoosobowy uczelni będącej osobą prawną, podobnie zresztą jak założyciel, wspomniany przy okazji opisywania ustawy z 1990 r. Praktyka stosowania ustawy pokazała jednak, że w wielu przypadkach założyciel i kanclerz niepaństwowej szkoły wyższej, w tym zawodowej, spełniają bardzo istotną rolę, a ich kompetencje są niejednokrotnie większe niż wymienione w ustawie.

Bieżący stan prawny

Okres współistnienia dwóch niezależnych aktów prawnych dających podstawę prawną dla szkolnictwa wyższego w Polsce zakończył się w chwili uchwalenia ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym⁶⁶. Wiele zawartych w tym akcie konstrukcji prawnych, wyznaczających tworzenie i działalność szkół wyższych, przypomina rozwiązania z ustawy z 1990 r., dlatego ponowne dokonanie szczegółowego opisu procedury tworzenia uczelni niepublicznej wydaje się niepotrzebne. Nowe prawo o szkolnictwie wyższym utrzymywało kategoryzację uczelni na akademickie i zawodowe. Założyciel lub organy wewnętrzne uczelni na zasadach określonych w statucie decydują o kierunku rozwoju uczelni. W razie ograniczenia działalności uczelni do prowadzenia kształcenia na kierunkach wyłącznie I stopnia daną uczelnię określa się mianem zawodowej⁶⁷. Na szczególną uwagę zasługuje konsekwencja ustawodawcy w stosowaniu nazewnictwa i przyjęcie zasady jednolitego stosowania określenia „uczelnia” z odpowiednim epitetem.

Ważnym momentem dla polskiego systemu szkolnictwa wyższego była nowelizacja cytowanej ustawy z marca 2011 r.⁶⁸, która wpłynęła znacznie na zmianę pozycji prawnej

⁶⁴ Minister miał ocenić nie tylko, czy założyciel spełnia wymogi formalne przewidziane dla tego pozwolenia, lecz także „czy na skutek wydania pozwolenia będzie możliwe osiągnięcie i realizacja podstawowych zadań szkoły wyższej, o jakich jest mowa w art. 3 ustawy o wyższych szkołach zawodowych” – Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lipca 2006 r. (1 SA/Wa 172/06).

⁶⁵ Szczególną uwagę zwrócić należy na te wymienione w art. 46 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych.

⁶⁶ Tekst pierwotny ustawy – Dz.U. z 2005 r. nr 164, poz. 1365.

⁶⁷ Art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym; *szczegółowo o zadaniach uczeni: Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007, s. 110.

⁶⁸ Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. nr 84, poz. 455).

niepublicznych uczelni wyższych w Polsce⁶⁹. Przejawem zmian jest przede wszystkim nadanie uczelniom niepublicznym szerszej autonomii poprzez wyłączenie spod zatwierdzania statutu oraz pozostawienie jego nadawania i zmiany w zakresie wyłącznych kompetencji wewnętrznych założyciela oraz organów uczelni.

Podsumowanie

Konkludując rozważania dotyczące podstaw prawnych tworzenia i funkcjonowania niepublicznego szkolnictwa wyższego w świetle ustawodawstwa polskiego, można stwierdzić, że ustawodawstwo polskie na przestrzeni lat kształtowało niepubliczne szkolnictwo wyższe w sposób zorganizowany i konsekwentny. Mimo wielu aktów prawnych regulujących tę materię, ustawodawstwo polskie przejawia pewne utarte tendencje. W pierwszej kolejności wymienić należy uprzywilejowaną – z punktu widzenia prestiżu i gwarancji zapewnienia dostępu do szkolnictwa wyższego dla społeczeństwa – pozycję uczelni publicznych. Ich szczególna rola przejawia się przede wszystkim w zakresie nadawania stopni i tytułów naukowych, które składają się na akademicki charakter uczelni. Nie oznacza to, że szkolnictwo niepubliczne było i jest pozbawione takich uprawnień, a tym samym sprowadzone do roli szkolnictwa zawodowego, jednak z punktu widzenia systemowego spełnia ono rolę uzupełniającą i stanowi swego rodzaju przeciwwagę dla uczelni publicznych. Pozycja prawna uczelni niepublicznych i ich status są do dziś zagadnieniami pozostającymi poza dokładnym rozstrzygnięciem przez obowiązujące przepisy, podobnie nie przyjęła się jednolita linia orzecznictwa sądów administracyjnych i powszechnych. Pozycja prawna uczelni niepublicznych pozostaje również jeszcze daleko od przyjęcia jednolitego poglądu doktryny⁷⁰.

Niepubliczne szkolnictwo wyższe w Polsce można określić mianem zbioru niezależnych od siebie podmiotów, nie tworzących jednolitego systemu, jednak wykonujących zadania publiczne – jako przedsiębiorcy edukacyjni – wedle tych samych zasad co szkolnictwo publiczne. Ta definicja nie jest do końca ścisła, ponieważ brakuje aktu prawnego regulującego zasady dotacji budżetowych ze strony państwa dla uczelni niepublicznych⁷¹.

⁶⁹ Bliżej o zmianach ustawy w komentarzu: H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, LEX 2011.

⁷⁰ Fakt ten zdaje się potwierdzać Zbigniew Janku w artykule *Publiczna szkoła wyższa – korporacja czy zakład administracyjny*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red J. Supernat, Wrocław 2010.

⁷¹ Brak wydania przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego przepisów wykonawczych do art. 95 u.p.s.w. Na podstawie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 95 ust. 1 u.p.s.w. jest przedmiotem skarg i wniosków środowiska akademickiego, czego efektem jest wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 kwietnia

Ich istnienie i rozwój są więc zależne od aktualnych potrzeb społecznych. Jak się wydaje, takie usytuowanie szkół niepublicznych kieruje główne wysiłki działań założycieli i władz uczelni nie w stronę polepszania jakości kształcenia, a w kierunku zapewnienia stabilności finansowej uczelni jako przedsiębiorstwa na rynku edukacyjnym. Niepubliczne szkolnictwo wyższe w Polsce w świetle ustawodawstwa polskiego zmierzało i – jak się wydaje – zmierza do przyjęcia roli uzupełniającej wobec sektora uczelni publicznych oraz bycia alternatywą dla uczelni publicznych we wszelkich aspektach wykonywania zadań publicznoprawnych w zakresie edukacji i badań naukowych.

Literatura

Akty prawne i orzecznictwo sądowe

- Dekret z dnia 17 maja 1946 r. o utworzeniu Rady Szkół Wyższych (Dz.U. z 1946 r. nr 26, poz. 164).
- Dekret z dnia 28 października 1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego (Dz.U. z 1947 r. nr 66, poz. 415).
- Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów (Dz.Pr.P.P. z 1919 r. nr 15, poz. 215).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r. nr 33, poz. 232).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. z 1928 r. nr 36, poz. 341).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1947 r. nr 18, poz. 71).
- Ustawa dnia 11 marca 1932 r. o ustroju szkolnictwa (Dz.U. z 1932 r. nr 38, poz. 390).
- Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 1990 r. nr 65, poz. 385).
- Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich (Dz.U. z 1920 r. nr 72, poz. 494).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o szkolnictwie wyższym i o pracownikach nauki (Dz.U. z 1952 r. nr 6, poz. 38).
- Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich (Dz.U. z 1933 r. nr 29, poz. 247).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r. nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. nr 84, poz. 455).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 22 lutego 1937 r. o prywatnych szkołach wyższych (Dz.U. z 1937 r. nr 29, poz. 247).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych (Dz.U. z 1997 r. nr 96, poz. 590).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym – tekst jednolity (Dz.U. z 2012 r., poz. 572).
- Ustawa z dnia 4 lipca 1947 r. o upoważnieniu Rządu do wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz.U. z 1947 r. nr 49, poz. 252).
- Ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 1985 r. nr 42, poz. 201).

Ustawa z dnia 5 listopada 1958 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 1969 r. nr 4, poz. 31).

Ustawa z dnia 7 marca 1950 r. o państwowych stypendiach dla młodzieży szkół wyższych (Dz.U. z 1950 r. nr 10, poz. 105).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lipca 2006 r. (I SA/Wa 172/06).

Opracowania

Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

Janku Z., *Publiczna szkoła wyższa – korporacja czy zakład administracyjny*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red J. Supernat, Wrocław 2010, s. 234–242.

Klonowiecki W., *Zakład publiczny w prawie polskim*, Lublin 1933.

Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta, red. A. Szadok-Bratuń, Wrocław 2007.

Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.

Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2011.

Waltoś S., *Korzenie współczesnego szkolnictwa wyższego – ścieżki tradycji*, [w:] *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, red. S Waltoś, A. Rozmus, Rzeszów 2008.

