

STATUS SZKOŁY WYŻSZEJ JAKO PODMIOTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Agnieszka Bednarczyk-Płachta

MONOGRAFIE

STATUS SZKOŁY WYŻSZEJ JAKO PODMIOTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Agnieszka Bednarczyk-Płachta

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 października 2016 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Paweł Chmielnicki

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Zagozda

Łamanie

Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na www.legalnakultura.pl

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN 978-83-8092-821-3

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 9

Wprowadzenie / 13

Rozdział I

Szkoły wyższe w systemie nauki i szkolnictwa wyższego w Polsce / 17

1. Zadania państwa w zakresie nauki i szkolnictwa wyższego / 17
2. Status szkół wyższych a pojęcie podmiotu administracji / 22

Rozdział II

Status szkół wyższych i finansowanie działalności naukowo-dydaktycznej w porządkach prawnych wybranych krajów / 27

1. Szkolnictwo wyższe w Niemczech / 27
 - 1.1. Podmioty prawa publicznego a status szkół wyższych w Niemczech / 27
 - 1.2. Finansowanie szkolnictwa wyższego w Niemczech / 33
2. Szkolnictwo wyższe we Francji / 36
 - 2.1. Status szkół wyższych we Francji jako podmiotów prawa publicznego / 36
 - 2.2. Finansowanie szkolnictwa wyższego we Francji / 39
3. Szkolnictwo wyższe w Anglii / 41
 - 3.1. Struktura szkolnictwa wyższego w Anglii i status prawny szkół wyższych / 41
 - 3.2. Finansowanie szkolnictwa wyższego w Anglii / 45
4. Szkolnictwo wyższe w Stanach Zjednoczonych / 48
 - 4.1. Struktura szkolnictwa wyższego w USA i status prawny szkół wyższych / 48

4.2. Finansowanie szkolnictwa wyższego w USA / 53

Rozdział III

Porównanie cech szkoły wyższej i innych podmiotów zbiorowych prawa polskiego / 56

1. Szkoła wyższa a podmioty typu fundacyjnego / 57
2. Szkoła wyższa a korporacje zawodowe / 70
3. Szkoła wyższa a przedsiębiorstwo użyteczności publicznej / 84

Rozdział IV

Podstawowe determinanty sytuacji prawnej publicznych i niepublicznych szkół wyższych / 93

1. Szkoły wyższe w świetle Konstytucji RP i umów międzynarodowych / 93
2. Tworzenie i likwidacja szkół wyższych oraz kompetencje założyciela jako elementy różnicujące sytuację prawną uczelni / 100
3. Problem określenia relacji prawnych między szkołą wyższą a destinatariuszami usług świadczonych przez szkołę / 111

Rozdział V

Sytuacja publicznych i niepublicznych szkół wyższych w świetle norm o finansowaniu działalności naukowej i dydaktycznej / 122

1. Podstawowe założenia systemu finansowania działalności szkół wyższych / 122
2. Przyznawanie środków publicznych na działalność naukową / 124
3. Przyznawanie środków publicznych na działalność dydaktyczną / 129
 - 3.1. Finansowanie szkół wyższych ze środków budżetowych / 129
 - 3.2. Finansowanie szkół wyższych ze środków samorządów terytorialnych / 139
 - 3.3. Finansowanie szkół wyższych wyznaniowych z budżetu państwa / 141
4. Finansowanie działalności naukowo-dydaktycznej ze środków własnych uczelni / 145

- 4.1. Pozyskiwanie środków finansowych z opłat
destynatariuszy / **145**
- 4.2. Inne źródła pozyskiwania przez szkoły wyższe środków
finansowych na swoją działalność / **150**

Rozdział VI

Środki ochrony interesów jednostki i interesu publicznego a działalność szkół wyższych / 163

1. Kontrola i nadzór nad wykonywaniem zadań publicznych / **163**
2. Relacje między podmiotami nadzorowanymi
i nadzorującymi / **173**
3. Środki kontroli i nadzoru ministra nad działalnością szkół
wyższych / **186**
 - 3.1. Klasyfikacja środków kontrolnych i nadzorczych oraz ich
funkcje / **186**
 - 3.2. Środki nadzorcze i kontrolne stosowane w ramach nadzoru
fachowego / **196**

Wnioski końcowe / **211**

Wykaz pozycji piśmiennictwa / **227**

Inne źródła informacji / **241**

Wykaz aktów normatywnych / **243**

Wykaz orzecznictwa / **249**

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)
- k.s.h.** ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
- Konkordat** Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany w Warszawie w dniu 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i z późn. zm.)
- nowela z 18 marca 2011 r.** 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. Nr 84, poz. 455 z późn. zm.)
- nowela z 11 lipca 2014 r.** ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1198 z późn. zm.)

| | |
|---|--|
| nowela z 23 czerwca 2016 r. | ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1311) |
| p.p.s.a. | ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.) |
| prawo o adwokatu- rze | ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 615 z późn. zm.) |
| prawo o szkolnic- twie wyższym | ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.) |
| pr. bud. | ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.) |
| p.u.s.a. | – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.) |
| umowa z dnia 1 lipca 1999 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konfe- rencją Episkopatu Polski | umowa z dnia 1 lipca 1999 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie statusu prawnego szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół Katolicki, w tym uniwersytetów, odrębnych wydziałów i wyższych seminariów duchownych, oraz w sprawie trybu i zakresu uznawania przez Państwo stopni i tytułów nadawanych przez te szkoły wyższe (Dz. U. Nr 63, poz. 727) |
| ustawa o finanso- waniu | ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1620 z późn. zm.) |
| ustawa o funda- cjach | ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 40) |
| ustawa o samorzą- dzie województwa | ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.) |

Czasopisma i organy promulgacyjne

| | |
|------------------|--|
| CBOSA | Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych |
| LEX | System Informacji Prawnej LEX |
| ONSA | Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego |
| OSA | Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych |
| OSN | Orzecznictwo Sądu Najwyższego |
| OSNP | Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (od 2003 r.) |
| OSP | Orzecznictwo Sądów Polskich |
| OTK | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego |
| PiP | Państwo i Prawo |
| PiZS | Praca i Zabezpieczenie Społeczne |
| PPH | Przegląd Prawa Handlowego |
| Prz. Pod. | – Przegląd Podatkowy |
| RPEiS | – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny |
| ST | Samorząd Terytorialny |
| WSA | orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych |

Instytucje

| | |
|-------------|--|
| TSUE | Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej |
| KRUS | Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego |
| NSA | Naczelnny Sąd Administracyjny |
| PKA | Polska Komisja Akredytacyjna |
| SN | Sąd Najwyższy |
| TK | Trybunał Konstytucyjny |
| WSA | wojewódzki sąd administracyjny |
| ZUS | Zakład Ubezpieczeń Społecznych |

Wprowadzenie

Do szkół wyższych w Polsce w wielu aspektach ich działalności stosuje się zasady właściwe ogólnie dla zakładów administracyjnych, często z pominięciem pewnej wyjątkowości i odmienności tych podmiotów, opierając się na definicjach obejmujących cechy zakładów, które tworzone były z początkiem XX w.¹ Poglądy w tym przedmiocie zostały co prawda poszerzone o nowe zagadnienia gospodarczo-ustrojowe, jednak modyfikacje te nie przyniosły istotnej zmiany w stosunku do podstawowych cech zakładów czy sposobu ich postrzegania w obrębie podmiotów prawa publicznego.

Ciągłe zmiany prawa o szkolnictwie wyższym wpływające na status tych podmiotów i sposób ich funkcjonowania na gruncie prawa publicznego również nie przyczyniły się do otwarcia na szerszą skalę dyskusji na temat statusu szkół wyższych jako podmiotów administracji publicznej². Od chwili uchwalenia obecnie obowiązującego prawa o szkolnictwie wyższym w 2005 r. i uchylenia poprzednich aktów prawnych regulujących te kwestie, tj. przede wszystkim postanowień ustawy z 1990 r.³ i ustawy z 1997 r.

¹ W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawn-administracyjne*, Lublin 1933, s. 55; E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 56; M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 21; T. Bigo, *Związki publicznoprawne*, Warszawa 1928, s. 179; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 134; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Kraków 2003, s. 261.

² Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.).

³ Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65 poz. 385 z późn. zm.).

o wyższych szkołach zawodowych⁴, ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym była nowelizowana ponad 35 razy. Nowelizacje, zmieniające w poważnym stopniu podstawy wykonywania zadań publicznych z zakresu nauki i szkolnictwa wyższego, miały miejsce 18 marca 2011 r. i 11 lipca 2014 r.⁵ Późniejsze nowelizacje nie wpłynęły w zasadniczy sposób na sytuację statusu prawnego szkół wyższych i dotyczyły w swej naturze albo warunków i zasad kształcenia, albo kwestii technicznych wykonywania zadania publicznego przez uczelnie. Bezpośrednio po wejściu w życie postanowień noweli z 18 marca 2011 r. rozpoczęły się prace nad nowelą, która w swych założeniach częściowo zniosła, a częściowo zmieniła postanowienia przyjęte w 2011 r., choć w ogólnym swym kształcie nie wprowadzała już tak daleko idących zmian, jak miało to miejsce w 2011 r. Powstały chaos legislacyjny, brak stabilności i konsekwencji w przyjmowaniu nowych rozwiązań niekorzystnie wpływa nie tylko na kondycję nauki i szkolnictwa wyższego, lecz także na trudności w rewizji dotychczasowych poglądów doktryny i orzecznictwa na ten temat. Przedmiotowej sytuacji nie zmieniła również ostatnia nowelizacja z dnia 23 czerwca 2016 r.⁶, której postanowienia weszły w życie z dniem 1 października 2016 r. Uchwalone uregulowania jednak nie wyeliminowały błędów poprzednich noweli i w zasadniczy sposób nie przyczyniły się do zmiany ani sytuacji prawnej uczelni, ani ich statusu. Obecnie ustawodawca zapowiedział kolejne rewolucyjne zmiany w prawie i gruntowną nowelizację systemu szkolnictwa wyższego. Zmiany te mogą stać się okazją do poprawienia mankamentów w prawie o szkolnictwie wyższym lub mogą też doprowadzić do totalnej rewolucji w tym zakresie – pozytywnej lub negatywnej.

Niniejsze opracowanie ma na celu przyczynienie się do poprawy systemu szkolnictwa wyższego w Polsce zarówno pod względem ustrojowym, jak i jakości kształcenia, także na skutek dookreślenia statusu prawnego uczelni

⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych (Dz. U. Nr 96, poz. 590 z późn. zm.).

⁵ 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. Nr 84, poz. 455 z późn. zm.), ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1198 z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1311).

w Polsce. Trwająca dyskusja naukowa na temat klasyfikacji podmiotów wykonujących zadania państwa do poszczególnych kategorii pozostawia w dalszym ciągu otwartą kwestię uznania i określenia zakresu podmiotowego jednostek przynależnych do poszczególnych kategorii, tj. organów administracyjnych, organów administrujących oraz innych podmiotów, którym została przyznana kompetencja do administrowania. Określenie cech charakterystycznych dla podmiotów administracji publicznej i porównanie ich z cechami szkół wyższych stanowić będzie ważny impuls do dyskusji na temat systemu prawa w ogóle. Denotacja pojęć takich jak zakłady administracyjne i władztwo zakładowe pozwoli odnieść się do pytania o miejsce szkół wyższych w systemie prawa administracyjnego.

Szkoły wyższe z uwagi na niehomogeniczną strukturę cech konstytuujących poszczególne rodzaje szkół nie mogą być klasyfikowane jako jeden zbiór podmiotów w ramach żadnej z kategorii podmiotów administracji wskazywanych dotychczas w doktrynie. Łączy je rodzaj wykonywanego zadania publicznego, a nie status prawny. Samodzielność organizacyjno-prawna, środki ochrony właściwe dla uczelni, zakres uzależnienia od podmiotu założycielskiego, sposób finansowania uczelni, przyznawanie uprawnień do realizacji poszczególnych zadań, czy sposób kreowania organów sprawiają, że szkoły wyższe publiczne i niepubliczne różnią się od siebie oraz od większości podmiotów zaliczanych do grona zakładów administracyjnych. Wszystkie te cechy powodują, że relacje między szkołami wyższymi a organami administracji publicznej w przypadku wszystkich rodzajów szkół wyższych charakteryzują się zastąpieniem funkcji kierownictwa, która jest znamioną dla zakładów administracyjnych funkcją nadzoru i kontroli. Prowadzi to do wniosku, że szkoły wyższe w Polsce, bez względu na ich status prawny, należy określać jako podmioty zewnętrzne względem organów administracji publicznej, niepowiązane z nią hierarchicznie i organizacyjnie, co uniemożliwia utożsamianie ich organów z organami administracyjnymi. Co za tym idzie na gruncie prawa o szkolnictwie wyższym mamy do czynienia z dezintegracją głównych cech zakładów administracyjnych, tj. władztwa zakładowego i zależności zakładowej, co warunkuje wyjątkowość szkół wyższych na tle jednostek organizacyjnych zaliczanych do tej grupy podmiotów. W tym zakresie uzasadnione jest przyjęcie jednolitych rozwiązań prawnych dotyczących nadzoru i kontroli nad uczelniami. Podobnie z uwagi na brak podstaw do różnicowania prawnego charakteru relacji

między szkołami wyższymi a destynatariuszami ich usług skłania to do przyjmowania jednolitych rozwiązań prawnych w tym zakresie. W obszarze zasad finansowania działalności szkół wyższych odmienne podstawy prawne tworzenia, funkcjonowania i likwidacji polskich szkół wyższych nie są samodzielną przesłanką do stosowania zróżnicowanych rozwiązań prawnych wobec poszczególnych rodzajów szkół wyższych.

Rozdział I

Szkoły wyższe w systemie nauki i szkolnictwa wyższego w Polsce

1. Zadania państwa w zakresie nauki i szkolnictwa wyższego

W świetle art. 70 Konstytucji RP, ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych i międzynarodowego prawa zwyczajowego, za jakie uznaje się Powszechną Deklarację Praw Człowieka⁷, oraz przepisów prawa o szkolnictwie wyższym kształcenie na poziomie wyższym należy zaliczyć do zadań publicznych nawet wtedy, gdy są one wykonywane przez szkoły niepubliczne⁸. Kształcenie na poziomie wyższym jest bezspornie klasyfikowane w doktrynie i orzecznictwie jako zadanie publiczne, za którego realizację bierze odpowiedzialność państwo, gdyż wynika to wprost z przepisów konstytucji i ustaw. Innymi słowy, kształcenie na poziomie wyższym pozostaje zadaniem publicznym niezależnie od tego, czy wykonuje je podmiot publiczny czy prywatny⁹. Trudności w sporządzeniu pełnej listy cech zadań uznawanych za publiczne przysparza fakt, że w żadnych przepisach prawa materialnego nie doszukamy się definicji legalnej tego pojęcia, mimo częstego posługiwania się nim przez ustawodawcę. Katalog samych zadań publicznych można utworzyć na podstawie ustaw szczegółowych, jednak ustawodawca

⁷ Zob. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> (dostęp: 9.09.2016).

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i późn. zm.; Powszechna Deklaracja Praw Człowieka – Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 10 grudnia 1948 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> (dostęp: 9.09.2016) (mimo że nie ma charakteru mowy międzynarodowej), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz. U. 1977 r. Nr 38, poz. 169).

⁹ A. Adamczyk, *Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące* (w:) red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2011, s. 295.

nie podjął się abstrakcyjnego zdefiniowania ich cech. Przyczyną takiego stanu rzeczy mógł być fakt, że takie ukształtowanie cech zadań publicznych sprawiałoby, że każde zadanie, które nosi te cechy, będzie musiało być klasyfikowane jako publiczne, czego polityczne konsekwencje mogłyby być dla aparatu państwowego niezwykle kłopotliwe do realizacji, choćby ze względów budżetowych. Dlatego należałoby skłonić się ku rozwiązaniu, że dopiero gdy ustawodawca wskaże jakieś zadanie jako publiczne, możemy je określić za pomocą takiego przymiotu¹⁰.

W tym względzie zakres nauki i szkolnictwa wyższego wpisuje się całkowicie w zasady dotyczące zadań publicznych. Na podstawie art. 70 Konstytucji PR obywatelom zostało zagwarantowane prawo do nauki na każdym poziomie kształcenia. Dostęp do dobra został zdefiniowany w sposób umożliwiający jak najszerszy dostęp do szkół wyższych jak największej liczby obywateli. Państwo zostało zatem zobligowane do takiego administrowania, aby to założenie konstytucyjne było realizowane. Jego realizacja nie była jednak możliwa bez umożliwiania powstawania nowych szkół wyższych, które byłyby w stanie sprostać oczekiwaniom społecznym. Kwestie finansowe oraz fachowe w tym zakresie stanowiły istotny argument za przekazaniem tych zadań poza aparat administracyjny. Zasadne jest więc pytanie o relację podmiotów niepublicznych i państwa jako podmiotu odpowiedzialnego za realizowanie kształcenia na poziomie wyższym jako zadania publicznego. W tym miejscu należy jedynie wskazać na specyficzną pozycję prawną szkół wyższych niepublicznych względem mechanizmów nadzorczych państwa, które obowiązane jest monitorować realizację zadań publicznych. Podstawową formą sterowania przez państwo realizacją zadań publicznych przez uczelnie niepubliczne – ale również i publiczne, jako podmioty samodzielne, niestanowiące części aparatu państwowej administracji rozumianego w sensie ścisłym – jest oddziaływanie na te podmioty za pomocą ustawy. Gwarantuje to możliwość określenia podstawowych założeń i ram prawnych realizowania powierzonego uczelniom zadania bez hierarchicznej ingerencji

¹⁰ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 15; M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne* (w:) red. J. Zimmermann, *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 10; E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego* (w:) red. J. Zimmermann, *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 118 i n.

w ich sprawy wewnętrzne. Rezygnacja z powiązań osobowych, samorządność, autonomia i osobowość prawna pozwala na oderwanie się uczelni od aparatu państwowego i sztywnych reguł procesowania obowiązujących w administracji publicznej. Podmioty te zostały konstytucyjnie upoważnione do działania w formach publicznoprawnych, mimo ich organizacyjnego i osobowego wyodrębnienia, zgodnie z przyjętą konstytucyjną zasadą subsydiarności¹¹. Idea subsydiarności oparta jest na pytaniach o sens istnienia władzy państwowej, o cele, do jakich jest ona powołana, i roli, jaką ma odgrywać w życiu obywateli.

Zasada subsydiarności wiązana jest w literaturze z decentralizacją i dekoncentracją administracji publicznej, które w swych założeniach podobnie jak zasada pomocniczości mają na celu przekazanie obowiązków publicznych innym podmiotom¹². Decentralizacja definiowana jest jako „ustrojowo-prawna konstrukcja stosunków między podmiotami prawa publicznego, w której podmioty usytuowane niżej w systemie organizacyjnym państwa realizują samodzielnie przypisane im zadania”¹³. J. Boć przez decentralizację rozumie z kolei pewien system organizacji administracji, gdzie poszczególne podmioty administrujące działają w oparciu o wyraźnie określone kompetencje, zadania zaś są przekazywane organom niższym na drodze ustawowej, które powinny

¹¹ Z. Gilowska, *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności* (w:) red. D. Milczarek, *Subsydiarność*, Warszawa 1998, s. 173; E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)* (w:) red. W. Sokolewicz, *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 191.

¹² W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 110; W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 42; E. Kustra (red.), *Zasada pomocniczości a przekształcenia polskiego systemu prawa i społecznej świadomości. Przemiany polskiego prawa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, t. 2, Toruń 2002, s. 210; E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, red. D. Milczarek, *Studia Iuridica Toruniensia*, t. 2, Toruń 2002, s. 41; T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 60; W. Dawidowicz, *Polskie prawo...*, s. 41; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 10; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2002, s. 52; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 42; A. Gwiżdż, *Wstęp do konstytucji. Zagadnienia prawne* (w:) red. P. Sarnecki, *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 166; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 42; Z. Witkowski, *Zakres konstytucjonalizacji zasad ustrojowych w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku* (w:) red. P. Sarnecki, *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, s. 87.

¹³ U. Kalina-Prasznica, *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1999, s. 102.

Agnieszka Bednarczyk-Płachta – doktor nauk prawnych; od 2009 r. związana z Krakowską Akademią im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego; autorka wielu publikacji w zakresie prawa o szkolnictwie wyższym, w tym m.in.: *Zależność zakładowa* (2012), *Publicznoprawne aspekty bezpieczeństwa danych osobowych w szkołach wyższych w Polsce* (2012), *Kontrola i nadzór nad szkołami wyższymi w Polsce* (2012), *Prawne aspekty wprowadzania e-learningu w szkołach wyższych* (2014) czy *Zmiany w prawie o szkolnictwie wyższym na gruncie uregulowań o nadzorze i kontroli nad uczelniami* (2016).

W publikacji zaprezentowano kompleksową analizę statusu prawnego szkół wyższych. Szkoły wyższe publiczne i niepubliczne różnią się od siebie oraz od większości podmiotów zaliczanych do grona zakładów administracyjnych ze względu m.in. na samodzielność organizacyjno-prawną, środki ochrony właściwe dla uczelni, zakres uzależnienia od podmiotu założycielskiego czy sposób finansowania uczelni.

Autorka wyprowadza wniosek i szeroko go uzasadnia, że szkoły wyższe w Polsce, bez względu na ich status prawny, należy określać jako podmioty zewnętrzne względem organów administracji publicznej, niepowiązane z nią hierarchicznie i organizacyjnie, co powoduje niemożność utożsamiania ich organów z organami administracyjnymi. W książce przedstawiono propozycje i rozwiązania prawne w zakresie działalności uczelni jako przedsięwzięcia, w przedmiocie kontroli i nadzoru nad szkołami wyższymi, w tym nadzoru fachowego sprawowanego przez Polską Komisję Akredytacyjną, oraz zasad ich finansowania, zwłaszcza w porównaniu z finansowaniem szkół wyznaniowych.

Opracowanie będzie wartościową lekturą nie tylko dla praktyków pracujących w szkołach wyższych z punktu widzenia konieczności właściwego stosowania przez nich prawa, lecz także dla pracowników administracji rządowej, prokuratury i sądów.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISSN 1897-4392

ISBN: 978-83-8092-821-3

