

Volume 19, Issue 3
September 2021

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696
<http://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

ORIGINAL ARTICLE
received 2021-06-28
accepted 2021-07-20



Dopuszczalność otwarcia nowego kierunku studiów przez uczelnię niepubliczną znajdującą się w trakcie postępowania restrukturyzacyjnego

The admissibility of opening a new field of study
by a private university undergoing restructuring proceedings

RAFAŁ ADAMUS

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0003-4968-459X, radamus@uni.opole.pl

Citation: Adamus, Rafał. 2021. Dopuszczalność otwarcia nowego kierunku studiów przez uczelnię niepubliczną znajdującą się w trakcie postępowania restrukturyzacyjnego. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(3): 9–23. DOI: 10.25167/osap.4209.

Abstract: This study deals with the issue at the interface between constitutional rights and freedoms in the Republic of Poland, administrative law and insolvency law. The question arises whether the Law on Higher Education and Science constitutes the basis for the Minister of Education and Science to refuse to grant permission for the establishment of new majors by a university in restructuring, due to the university's failure to regulate the arrangement obligations in the restructuring, covered by the statutory moratorium on their repayment? The above dilemma may be the subject of an interesting legal dispute. On the one hand, the right to education must be taken into account. On the other hand, financial stability is required from a university creating a new field of study. The study presents the view in which the establishment of a new field of study by a university under restructuring is allowed. It is also a contribution to research on the legal position of an "atypical" debtor in restructuring.

Keywords: university, restructuring, the right to education

Abstrakt: Niniejsze opracowanie odnosi się do zagadnienia pozostającego na styku praw i wolności konstytucyjnych w Rzeczypospolitej Polskiej, prawa administracyjnego i prawa o niewypłacalności. Powstaje pytanie, czy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce stanowi

podstawę dla Ministra Edukacji i Nauki do odmowy udzielenia pozwolenia na utworzenie nowych studiów przez uczelnię w restrukturyzacji, z uwagi na nieregulowanie przez uczelnię w restrukturyzacji zobowiązań układowych, objętych ustawowym moratorium na ich spłatę? Powyższy dylemat może być przedmiotem interesującej dysputy prawniczej. Z jednej strony należy brać pod uwagę prawo do nauki. Z drugiej strony od uczelni tworzącej nowy kierunek studiów wymaga się stabilności finansowej. Opracowanie prezentuje pogląd, w którym dopuszcza się utworzenie nowego kierunku studiów przez uczelnię w restrukturyzacji. Jest to zarazem przyczynek do badań nad pozycją prawną „nietypowego” dłużnika w restrukturyzacji.

Słowa kluczowe: szkoła wyższa (uniwersytet), restrukturyzacja, prawo do nauki

1. Zagadnienia wstępne

Niniejsze opracowanie odnosi się do zagadnienia pozostającego na styku praw i wolności konstytucyjnych, prawa administracyjnego i prawa o niewypłacalności. Powstaje pytanie, czy przepis art. 55 ust. 1 pkt 1 lit. d, art. 54 ust. 1 i art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r., poz. 85 z późn. zm., dalej: p.s.w.n.), stanowi podstawę dla Ministra Edukacji i Nauki do odmowy udzielenia pozwolenia na utworzenie nowych studiów przez uczelnię w restrukturyzacji, z uwagi na nieregulowanie przez uczelnię w restrukturyzacji zobowiązań układowych, objętych ustawowym moratorium na ich spłatę? Powyższy dylemat może być przedmiotem interesującej dysputy prawniczej.

Zgodnie z preambułą do ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce „uczelnie oraz inne instytucje badawcze realizują misję o szczególnym znaczeniu dla państwa i narodu: wnoszą kluczowy wkład w innowacyjność gospodarki, przyczyniają się do rozwoju kultury, współkształtują standardy moralne obowiązujące w życiu publicznym”.

Uczelnia jest osobą prawną (art. 9 ust. 1 p.s.w.n.) i, w zależności od kryterium charakteru prawnego osoby założyciela, może być albo uczelnią publiczną, albo niepubliczną (art. 13 ust. 1 p.s.w.n.). W języku potocznym uczelnia publiczna to uczelnia państwowa, a uczelnia niepubliczna ma status uczelni prywatnej (Balicki, Pyter, Zięba 2021: 21).

Uczelnia prowadzi studia na co najmniej jednym kierunku (art. 9 ust. 3 p.s.w.n.). Utworzenie przez uczelnię studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu wymaga pozwolenia Ministra Edukacji i Nauki, wydawanego w drodze decyzji administracyjnej. Tworzenie i prowadzenie kierunków studiów należy do istoty działania uczelni.

W aktualnym stanie prawnym obowiązującym w Polsce uczelnie nie mają zdolności upadłościowej (art. 6 pkt 6 ustawy z 28 lutego 2003r. Prawo upadłościowe, dalej „p.u.”). Innymi słowy, obecnie nie mogą zostać postawione w stan upadłości w przypadku niewypłacalności. Uczelnie są jednak wyposażone w tzw. zdolność restrukturyzacyjną na podstawie ustawy z 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (dalej: „p.r.”).

Uczelnie zlokalizowane w Polsce korzystają z prawnie gwarantowanych wolności i swobód, jakimi są m.in. swoboda badań naukowych i nauczania (Wasilewski 1996: 260; Symonides 2004: 408–409; Frankiewicz 2010: 242–244; Sobczak 2010: 101; Starck 2007: 45; Kiebała 2009: 118) i w dalszej kolejności swoboda działalności gospodarczej (Czarnek 2014: *passim*). W preambule do ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wyrażono następującą myśl kierunkową, która powinna się znajdować u podstaw wykładni prawa: „Uznając, że dążenie do poznania prawdy i przekazywanie wiedzy z pokolenia na pokolenie jest szczególnie szlachetną działalnością człowieka, oraz dostrzegając fundamentalną rolę nauki w tworzeniu cywilizacji, określa się zasady funkcjonowania szkolnictwa wyższego oraz prowadzenia działalności naukowej w oparciu o następujące pryncypia: – obowiązkiem władzy publicznej jest tworzenie optymalnych warunków dla wolności badań naukowych i twórczości artystycznej, wolności nauczania oraz autonomii społeczności akademickiej”.

Konstytucja RP w art. 73 zapewnia „każdemu” wolność m.in. badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, a także wolność nauczania. Co więcej, swoboda prowadzenia badań naukowych i nauczania są ściśle związane z konstytucyjną wolnością wyrażania poglądów (art. 54 Konstytucji) (Winczorek, 2008: 97). Wolność badań naukowych oraz wolność nauczania mają postać praw podmiotowych (Garlicki 2003: 6).

Zgodnie z art. 12 p.s.w.n. każda uczelnia – *lege non distinguente* publiczna i niepubliczna – może prowadzić działalność gospodarczą wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo z działalności polegającej na wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 11 p.s.w.n., w zakresie i formach określonych w statucie, a w szczególności przez tworzenie spółek kapitałowych (Zieliński 2019: 69).

W literaturze przedmiotu wskazano, że „uczelnie publiczne są jednostkami sektora finansów publicznych [...] powołanymi do realizacji zadań publicznych – zapewnienia obywatelom realizacji wynikającego z Konstytucji prawa do bezpłatnej edukacji, przy czym uczelnie mogą świadczyć niektóre usługi edukacyjne za odpłatnością. Ponadto mogą one prowadzić działalność gospodarczą wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo od podstawowej działalności edukacyjnej” (Rogowska-Rajda 2018: 205). Uczelnie niepubliczne prowadzą usługi edukacyjne za odpłatnością (Mucha 2018: 136).

Swoboda działalności gospodarczej jest również wartością konstytucyjną (art. 20, 22 Konstytucji). W literaturze trafnie wskazuje się, że wolność gospodarcza to nie tylko konstytucyjna zasada ustrojowa, ale i prawo podmiotowe (Kosikowski 2005: 47; Kosikowski 2001: 363; Kocowski 2009: 107; Szydło 2005: 141; Szydło 2003: 71; Szydło 2011: 53).

2. Konsekwencje prawne istnienia prawa podmiotowego uczelni do badań naukowych i nauczania oraz do prowadzenia działalności gospodarczej

Prawo podmiotowe to atrybut podmiotu prawa. Tym samym określone prawo podmiotowe może przynależeć także do osoby prawnej, jaką jest uczelnia. Stwierdzenie, że prawo do badań naukowych i nauczania (jak i prawo do działalności gospodarczej) to prawo podmiotowe, które podlega konstytucyjnym gwarancjom, ma istotne znaczenie teoretyczne i praktyczne w kontekście niniejszego opracowania.

Po pierwsze, jakakolwiek normatywna reglamentacja praw podmiotowych przysługujących uczelni powinna odpowiadać wysokim konstytucyjnym standardom. W odniesieniu do prawa prowadzenia badań naukowych i nauczania znajduje zastosowanie przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane (a) tylko w ustawie i tylko wtedy, (b) 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 przy tym (c) naruszać istoty wolności i praw. Zatem dla reglamentacji prawa podmiotowego do badań naukowych i prawa do nauczania istnieje potrzeba wydania aktu prawnego przynajmniej rangi ustawy. Dalej, dla wprowadzenia jakichkolwiek ograniczeń w ustawie potrzebna jest aksjologicznie doniosła przyczyna merytoryczna. Wreszcie reglamentacja prawa podmiotowego przysługującego uczelni powinna poddawać się zasadzie proporcjonalności (Zakolska 2008: 5; Krawczyk 2009: 275).

Jak podnosi się w piśmiennictwie, „zasada proporcjonalności stała się instrumentem kontroli, po który coraz częściej sięga sądownictwo konstytucyjne i administracyjne, wskazując, iż jest ona jedną z zasad kardynalnych poprawnej legislacji, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Postulat proporcjonalności w tworzeniu prawa administracyjnego odpowiada model racjonalnego tworzenia prawa – zaproponowany przez Jerzego Wróblewskiego – który składa się z następujących determinant: założenie dostatecznie sprecyzowanego celu; ustalenie prawidłowości określających powiązania między celem a zjawiskami prowadzącymi do celu (potencjalne środki realizacji celu); wska-

zanie, które ze środków realizacji celu są środkami prawnymi (prawne środki realizacji celu); wybór prawnego środka realizacji założonego celu; ustanowienie unormowań prawa powszechnie obowiązującego” (Folak 2017: 59; w treści cytatu chodzi o następujące dzieło: Wróblewski 1985: 134–135).

Z kolei w myśl art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej – jaką może prowadzić uczelnia – jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Po drugie, doniosłość i waga praw podmiotowych wymaga ich ochrony także w płaszczyźnie stosowania norm prawnych. W literaturze przedmiotu trafnie wskazano, że „kwalifikacja zasady państwa sprawiedliwości społecznej jako zasady publicznego prawa gospodarczego jest równoznaczna z założeniem, że zasada ta m.in. orientuje (wyznacza kierunek) stanowienia publicznego prawa gospodarczego, jak również wpływa na proces jego stosowania. Zasada ta, odwołując się do reguł pozaprawnych, nakazuje prawodawcy i organom stosującym prawo kierować się zasadami sprawiedliwości społecznej” (Strzyczkowski 2007: 13). Z praktycznych względów z pewnością wskazać należy na zakaz stosowania wykładni rozszerzającej co do przepisów reglamentujących prawo podmiotowe. Zatem nie tylko sama regulacja normatywna ma doniosłe znaczenie, ale także praktyka działania (model postępowania) organów stosujących prawo.

3. Przesłanki ustawowe odmowy pozwolenia na utworzenie studiów z przyczyn „ekonomicznych”

Minister Edukacji i Nauki odmawia uczelni wydania pozwolenia na utworzenie studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu m.in. z bliżej określonych w ustawie przyczyn, które można nazwać „ekonomicznymi”. Przyczyny odmowy pozwolenia na utworzenie studiów (tzw. przyczyny wykluczające) stanowią wyjątek od zasady wolności nauczania i swobody działalności gospodarczej. Tym samym nie podlegają one wykładni rozszerzającej.

Po pierwsze, wykluczająca przyczyna ekonomiczna zachodzi wówczas, gdy uczelnia – według stanu na dzień złożenia wniosku – posiada zaległości podatkowe, zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, innych danin publicznych (art. 55 ust. 1 pkt 1b p.s.w.n.).

Po drugie, wykluczająca przyczyna ekonomiczna – według stanu na dzień złożenia wniosku – zachodzi wówczas, gdy uczelnia ma wymagalne zobowiązania wobec Skarbu Państwa z tytułu subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki lub dotacji (art. 55 ust. 1 pkt 1d p.s.w.n.). Ta właśnie okoliczność dotychczas stała na przeszkodzie wyrażeniu pozwolenia na utworzenie nowego kierunku studiów dla Wyższej Szkoły Biznesu.

Zatem, według literalnego brzmienia ustawy, sam fakt istnienia niektórych typów niezaspokojonych zobowiązań uczelni przesądzałby o podstawie do odmowy udzielenia pozwolenia na utworzenie kierunku studiów. *Prima facie* zdaje się, że ustawodawca nie przywiązuje znaczenia ani do wielkości tych zobowiązań, ani co do istnienia potencjalnego związku przyczynowego pomiędzy faktem ich istnienia a możliwością niezakłóconego prowadzenia studiów. Ponadto ustawodawca nieco wybiórczo potraktował przeterminowane zobowiązania, których zaistnienie wyłącza wydanie pozwolenia przez Ministra Edukacji i Nauki na otwarcie nowego kierunku studiów. Zagadnienie to wymaga jednak odpowiedniego rozwinięcia w dalszej części niniejszego opracowania.

Po trzecie, wykluczająca przyczyna ekonomiczna zachodzi wtedy, gdy uczelnia – według stanu na dzień złożenia wniosku – została wpisana do rejestru dłużników niewypłacalnych Krajowego Rejestru Sądowego (art. 55 ust. 1 pkt 1b p.s.w.n.). Przepisy o rejestrze dłużników niewypłacalnych tracą moc z chwilą wejścia w życie instytucji Krajowego Rejestru Zadłużonych (według aktualnego stanu wiedzy ma się to stać z dniem 1 grudnia 2021 r.).

Po czwarte, wykluczająca przyczyna ekonomiczna zachodzi wówczas, gdy uczelnia publiczna jest (a) objęta programem naprawczym, o którym mowa w art. 418 ust. 1 p.s.w.n. i (b) brak ekonomicznego uzasadnienia dla wydania pozwolenia (art. 55 ust. 1 pkt 1b p.s.w.n.). Zgodnie ze wspomnianym art. 418 ust. 1 p.s.w.n. uczelnia publiczna, w której suma strat netto w okresie nie dłuższym niż 5 ostatnich lat przekracza 20% kwoty subwencji oraz dotacji otrzymanych w roku poprzedzającym bieżący rok budżetowy ze środków finansowych, o których mowa w art. 365 pkt 1 lit. a–c, pkt 2 lit. a–d, pkt 5 i 6 p.s.w.n., opracowuje program naprawczy. Program naprawczy obejmuje działania mające na celu: 1) odzyskanie równowagi finansowej przez zrównoważenie kosztów działalności z przychodami, 2) redukcję zadłużenia, tak aby suma zobowiązań krótkoterminowych i krótkoterminowych rozliczeń międzyokresowych ujmowanych w pasywach nie przekraczała sumy aktywów obrotowych i środków trwałych w budowie wynikających z bilansu – w okresie nie dłuższym niż do końca roku, w którym upływają 3 lata od dnia uchwalenia programu naprawczego (art. 418 ust. 1 p.s.w.n.).

Po piąte, wykluczająca przyczyna *quasi*-ekonomiczna zachodzi, gdy uczelnia została postawiona w stan likwidacji (art. 55 ust. 1 pkt 1c p.s.w.n.). Likwidacja uczelni jest procesem zmierzającym do utraty bytu prawnego uczelni. Otwieranie w takiej sytuacji nowych studiów byłoby nieracjonalne.

Co ważne, otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego w stosunku do uczelni posiadającej zdolność restrukturyzacyjną samo przez się nie stanowi ustawowej, wykluczającej przyczyny ekonomicznej. Ustawodawca w ogóle nie

odniósł się do wpływu otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego na wniosek dotyczący nowego kierunku studiów.

4. *Ratio legis* przesłanek ekonomicznych i metody wykładni tekstu ustawy

W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji powstaje elementarne pytanie, jakie jest *ratio legis* przyjętych przez ustawodawcę zwykłego przesłanek ekonomicznych wyłączających możliwość utworzenia nowych studiów? Otóż dopuszczenie do tworzenia nowych kierunków studiów przez uczelnię, która ma problemy finansowe lub właśnie kończy swoją działalność z uwagi na wszczęcie likwidacji, mogłoby zakłócić proces dydaktyczny kształcenia studentów. Z kolei prowadzenie przez uczelnię studiów jest poważnym wyzwaniem organizacyjnym i finansowym. Uczelnia z problemami finansowymi zostaje więc pozbawiona przez ustawodawcę możliwości ubiegania się o otworzenie nowych kierunków studiów.

Dalej powstaje pytanie, czy *ratio legis* reglamentacji prawa podmiotowego gwarantowanego w Konstytucji z przyczyn ekonomicznych jest odpowiednio doniosłe? Jeżeli względy ekonomiczne odnoszące się do uczelni uniemożliwiłyby jej prawidłowe prowadzenie badań naukowych i nauczania to mogłoby wówczas dojść do poważnego naruszenia interesów zbiorowości studentów. W sytuacji jednak gdy sytuacja ekonomiczna uczelni pozwala na uregulowanie jej zobowiązań, a jedynie względy prawne czasowo wyłączają możliwość zaspokojenia zobowiązań, to nie zachodzi merytorycznie uzasadniona przesłanka do reglamentowania prawa podmiotowego uczelni w zakresie swobody nauczania.

Należy postawić tezę, że przyczyny ekonomiczne dotyczące uczelni tylko wtedy mogą stanowić przeszkodę w uzyskaniu pozwolenia na prowadzenie studiów, kiedy prawidłowy przebieg studiów – w związku z zaistniałym stanem rzeczy – byłby zagrożony. Zatem przy interpretacji art. 55 p.s.w.n. nie chodzi o to, czy formalnie zaistniał określony tam bliżej fakt prawny (np. drobna zaległość podatkowa), ale o merytoryczne znaczenie okoliczności reglamentacyjnej jako aksjologicznie uzasadnionego powodu dla ograniczenia prawa podmiotowego uczelni.

„Prawa nie ma przed jego wykładnią”. Wykładnia językowa tekstu prawnego (językowo-logiczna, gramatyczna, lingwistyczna) ma pierwszeństwo przed innymi metodami wykładni. Najpierw dokonuje się wykładni językowej tekstu normatywnego, a dopiero w dalszej kolejności dokonuje się wykładni systemowej (systematycznej), wreszcie teleologicznej (pojmwanej łącznie jako celowościowa lub funkcjonalna). Priorytet wykładni językowej ma proste uzasadnienie. Po pierwsze, przedmiotem wykładni jest język, w którym zostały sformułowane

teksty prawne. Po drugie, przyczynami wykładni są racje językowe, takie jak wieloznaczność, nieostrość czy niejasność użytych w tekście prawnym wyrażań. Po trzecie, swoboda interpretacji jest ograniczona. Nie jest możliwe całkowite zanegowanie wyników wykładni językowej, ale tylko jej modyfikacja. Po czwarte, normy prawne będące wyjątkami nie podlegają wykładni rozszerzającej (Pulka 1999: 122; Stelmach 2010: 107).

Czy na gruncie art. 55 ust. 1 p.s.w.n. wystarczająca będzie wykładnia językowa tekstu prawnego? Należy postawić tezę, że nie. Powstaje np. pytanie, co w sytuacji, gdy zobowiązanie uczelni, o którym mowa w ustawie, jest sporne? Albo co w sytuacji, gdy zobowiązanie co prawda nie jest sporne, ale jest ekonomicznie nieistotne – jest na tyle niewielkie, że nie ma wpływu na sytuację ekonomiczną uczelni? W prawie obowiązuje zasada proporcjonalności. Prawo prowadzenia działalności edukacyjnej nie powinno być ograniczone z błahych przyczyn (*de minimis non curat pretor*). To wszystko przemawia za potrzebą uzupełnienia wniosków z wykładni językowej wnioskami z innych metod wykładni.

Wykładnia funkcjonalna ma jednak walor wykładni subsydiarnej (Morawski 2002: 201; Radwański, Zieliński 2007: 456).

L. Morawski trafnie wskazał, że „subsidiarność wykładni funkcjonalnej polega na tym, iż mówiąc najogólniej służy ona usuwaniu wątpliwości, które pozostają po zastosowaniu wykładni językowej i systemowej, sprawdzenia i potwierdzenia jej rezultatów, a w okolicznościach, które uzasadniają odstępianie od sensu językowego przepisu, do skorygowania jej rezultatów” (Morawski 2002: 204–205).

5. Postępowanie restrukturyzacyjne uczelni a pozwolenie Ministra Edukacji i Nauki na otwarcie nowych kierunków studiów

Generalnie samo wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego, jak i uczestnictwo w nim, nie pozbawia uczelni tytułu do wystąpienia z wnioskiem do Ministra Edukacji i Nauki o pozwolenie na utworzenie nowego kierunku studiów.

Można tu posłużyć się pewną analogią. Zgodnie z art. 55 ust. 1 pkt 1b p.s.w.n. odmowa przyznania pozwolenia zachodzi, gdy uczelnia publiczna jest objęta programem naprawczym, o którym mowa w art. 418 ust. 1 p.s.w.n., ale tylko wtedy, gdy brak jest ekonomicznego uzasadnienia dla wydania pozwolenia. Innymi słowy sam fakt wszczęcia określonej procedury odnoszącej się do restrukturyzacji zadłużenia nie ma znaczenia z perspektywy dopuszczalności utworzenia nowego kierunku studiów.

Jaka jest istota postępowania restrukturyzacyjnego? Zgodnie z art. 3 ust. 1 p.r. celem postępowania restrukturyzacyjnego jest uniknięcie ogłoszenia upadłości dłużnika przez umożliwienie mu restrukturyzacji w drodze zawarcia układu z wierzycielami, a w przypadku postępowania restrukturyzacyjnego – również przez przeprowadzenie działań sanacyjnych, przy zabezpieczeniu słusznych praw wierzycieli. W konsekwencji postępowanie restrukturyzacyjne nie wiąże się z faktyczną likwidacją uczelni.

Nadmienić należy, że w czasie trwania postępowania restrukturyzacyjnego może być nieprzerwanie prowadzona działalność naukowa uczelni.

W uzasadnieniu projektu ustawy Prawo restrukturyzacyjne wskazano na następujące zasady prawa restrukturyzacyjnego. W pierwszej kolejności wymienić należy zasadę ochrony słusznych praw dłużnika. Wskazano, że „postępowanie restrukturyzacyjne będzie prowadzone w interesie dłużnika – celem postępowania jest restrukturyzacja przedsiębiorstwa dłużnika i zapobieżenie jego likwidacji. Z tego powodu [...] przewiduje możliwość udzielenia dłużnikowi ochrony przed wierzycielami przez regulacje dotyczące zawieszania postępowań egzekucyjnych i możliwość uchylenia zajęć.” W drugiej kolejności wymienić należy zasadę dominacji grupowego (zbiorowego) interesu wierzycieli. Procedura restrukturyzacyjna obejmuje wielu wierzycieli osobistych dłużnika, których wierzytelności podlegają procedurom restrukturyzacyjnym z mocy samego prawa. Interesy poszczególnych wierzycieli nie są jednorodne. Linia podziału przebiega nie tylko według kryterium wysokości wierzytelności. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że „co do zasady założeniem postępowania wspólnego jest priorytet wspólnego interesu wierzycieli nad interesem poszczególnego wierzyciela lub grupy wierzycieli. Inny interes mają wierzyciele zabezpieczeni na majątku dłużnika w sposób, który gwarantuje im 100% zaspokojenia w przypadku likwidacji tego majątku, a inni pracownicy, którzy przede wszystkim są zainteresowani utrzymaniem miejsc pracy. Prawo restrukturyzacyjne przewiduje instrumenty pozwalające na wyważanie i w miarę możliwości wspólne realizowanie tych interesów.”

UNCITRAL w dokumencie *Legislative Guide on Insolvency Law, Part One. Designing the Key Objectives and Structure of an Effective and Efficient Insolvency Law*, Nowy Jork 2005, s. 14 definiuje główne cele nowoczesnego i efektywnego prawa o niewypłacalności. Należy do nich zapewnienie pewności prawa na rynku dla wspomagania stabilności gospodarczej i wzrostu gospodarczego; maksymalizacja wartości aktywów; utrzymanie równowagi pomiędzy likwidacją a restrukturyzacją (zdaniem UNCITRAL nowoczesne prawo powinno przewidywać procedury dotyczące zarówno restrukturyzacji, jak i likwidacji); zapewnienie równego traktowania wierzycieli o podobnej sytuacji prawnej (tzw. zasada *pari passu*); zapewnienie terminowego, sprawnego, bezstronnego wszczynania

procedur; zapewnienie transparentnego i przewidywalnego prawa, które zawiera zachęty dla gromadzenia i udzielania informacji; uznawanie istniejących praw wierzycieli i ustanowienie przejrzystych zasad dla kolejności zaspokajania wierzytelności.

Zgodnie z modelowym art. 252 ust. 1 p.r. (do którego odsyłają przepisy o postępowaniu układowym i sanacyjnym) od dnia otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego do dnia jego zakończenia albo uprawomocnienia się postanowienia o umorzeniu postępowania restrukturyzacyjnego spełnianie przez dłużnika albo zarządcę świadczeń wynikających z wierzytelności, które z mocy prawa są objęte układem, jest niedopuszczalne. Norma ta jako odnosząca się do skutków otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego ma charakter materialnoprawny. Zatem w czasie trwania postępowania restrukturyzacyjnego wierzyciel nie może żądać od dłużnika w restrukturyzacji spełnienia świadczenia objętego układem restrukturyzacyjnym, a dłużnik w restrukturyzacji nie może takiego świadczenia spełnić. Przepis ten ma kluczowe znaczenie w konstrukcji postępowania restrukturyzacyjnego, gdyż wprowadza ustawowe moratorium na spłatę długów. Zdatowność układowa zobowiązań dłużnika jest odrębnym tematem prawnym. *Lege non distinguente* dotyczy to zobowiązań dłużnika w restrukturyzacji o charakterze prywatnoprawnym i publicznoprawnym (w tym zobowiązań dłużnika z tytułu podatków i innych danin publicznych, zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne i zobowiązań podobnych, zobowiązań dłużnika podlegających przepisom o finansach publicznych itd.). Regulacja Prawa restrukturyzacyjnego jest więc uniwersalna oraz heterogeniczna. Odnosi się do wszelkich zobowiązań dłużnika objętych układem w postępowaniu restrukturyzacyjnym, bez względu na ich charakter prawny. Pomiędzy zobowiązaniami prywatnoprawnymi a zobowiązaniami publicznoprawnymi zachodzą bardzo istotne różnice, w tym co do zasad ich powstawania czy zasad ich wykonywania. Niemniej Prawo restrukturyzacyjne stanowi swoiste *lex specialis* dla zasady wykonywania zobowiązań względem właściwych przepisów prawa prywatnego (stanowi więc swoisty wyjątek względem *pacta sunt servanta*), jak i właściwych przepisów prawa publicznego. Zatem nomenklatura pojęć użyta w Prawie restrukturyzacyjnym, takich jak „wierzytelność”, „zobowiązanie” czy „spełnienie świadczenia”, nie jest zawężona do ich desygnatów w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Ustawodawca, bez względu na wolę stron stosunku cywilnoprawnego, jak również bez względu na rygor wykonania zobowiązania publicznego przyjęty w prawie publicznym, zawiesza mechanizm wykonania zobowiązań układowych do czasu ich restrukturyzacji w prawomocnym układzie albo do czasu ustania postępowania restrukturyzacyjnego. Nie ma przy tym znaczenia, czy odrębne, właściwe przepisy prawa publicznego przewidują *expresis verbis* instytucję zawieszenia wykonania zobowiązań z uwagi

na restrukturyzację dłużnika. Można postawić tezę, że wierzytelności publicznoprawne (poza szczególną regulacją Prawa restrukturyzacyjnego dotyczącą należności ZUS), nie przewidują szczególnego uprzywilejowania wierzytelności publicznoprawnych. Materialnoprawnej regulacji komentowanego przepisu Prawa restrukturyzacyjnego towarzyszy norma proceduralna dotycząca wpływu otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego na postępowania egzekucyjne, zarówno w odniesieniu do egzekucji sądowej, jak i do egzekucji administracyjnej (Adamus 2013: 6).

Zatem uczelnia w czasie trwania postępowania restrukturyzacyjnego nie może dokonać zwrotu subwencji lub dotacji na rzecz Skarbu Państwa. Skarb Państwa nie może takiego zwrotu przyjąć.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 lipca 2014 r., IV CSK 684/13 na tle poprzedniego stanu prawnego wyraził zachowujący aktualność pogląd, że „zawsze, ze względu na ochronę masy upadłości, spełnienie świadczenia wbrew zakazowi z art. 87 p.u.n. [odpowiednik komentowanego przepisu] powoduje to, że świadczenie jest nienależne.”

Przyjęcie koncepcji świadczenia nienależnego ma dalsze konsekwencje. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2015 r., II CSK 412/14 wskazano, że „ze względu na wyjątkowe okoliczności można uznać, że pomimo spełnienia przesłanek określonych w art. 87 p.u.n., czyli w przepisie bezwzględnie obowiązującym, i wykonania przez zarządcę masy upadłości świadczenia, które stało się nienależne po ogłoszeniu upadłości przedsiębiorcy z możliwością zawarcia układu, nie powstanie obowiązek zwrotu tego świadczenia, jeśli jego spełnienie okaże się zgodne z zasadami współżycia społecznego, a żądaniu zwrotu sprzeciwia się poczucie sprawiedliwości (art. 411 pkt 2 k.c.)”.

Konsekwencją otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego jest czasowe wyłączenie dopuszczalności regulowania przez dłużnika (albo odpowiednio przez zarządcę) zobowiązań objętych układem. Układem uczelni w restrukturyzacji objęte są m.in. zaległości podatkowe i zobowiązania z tytułu innych danin publicznych, zobowiązania wobec Skarbu Państwa z tytułu subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki lub dotacji (art. 55 ust. 1 p.s.w.n.). Zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne nadal podlegają zasadzie, że układ nie obejmuje wierzytelności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w części finansowanej przez ubezpieczonego, których płatnikiem jest dłużnik (art. 151 ust. 1 pkt p.r.). Przepis uchylający pkt 4 w ust. 1 w art. 151 wszedł w życie z dn. 1.07.2021 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 55 oraz z 2020 r., poz. 1747).

Na skutek otwarcia restrukturyzacji dłużnika następuje zawieszenie wymagalności zobowiązań dłużnika objętych układem. Dotyczy to także układowych zobowiązań uczelni. Sąd Najwyższy w kontekście art. 29 § 1 rozporządzenia

Prezydenta z 24 października 1934 r. Prawo o postępowaniu układowym w wyroku z 5 lipca 2007 r., II CSK 136/07, podniósł, że „wspomniany przepis rozporządzenia o postępowaniu układowym nie powodował bynajmniej modyfikacji pierwotnego terminu wymagalności roszczenia wierzyciela, a jedynie stanowił »techniczną« przeszkodę do ich egzekwowania. W szczególności przez czas trwania postępowania układowego wierzyciele nadal zachowywali prawo do wytaczania przeciwko dłużnikowi głównemu powództw o świadczenia wciągnięte na listę wierzytelności. Tak samo możliwe było realizowanie przez wierzycieli ustanowionego na ich rzecz zabezpieczenia wierzytelności objętych postępowaniem układowym”. Por. uzasadnienie uchwały SN z 11 września 2003 r., III CZP 53/03, OSNC 2004, nr 11, poz. 170.

Przyczyną wstrzymania atrybutu wymagalności zobowiązań objętych układem jest istota postępowania restrukturyzacyjnego: o losie zobowiązań objętych układem ma rozstrzygnąć układ. Układ na nowo określi terminy ich zapłaty. Z chwilą prawomocnego zatwierdzenia układu pierwotne terminy wymagalności zobowiązań układowych przestaną obowiązywać. Zostaną one zastąpione przez terminy wynikające z treści układu.

Sąd Najwyższy w wyroku z 27 września 2013r., I CSK 890/12, wskazał, że „wymagalność to stan, w którym wierzyciel ma prawną możliwość żądania zaspokojenia przysługującej mu wierzytelności, a więc chwila, w której wierzyciel może skutecznie żądać od dłużnika określonego zachowania będącego przedmiotem jego zobowiązania i przedmiotem roszczenia wierzyciela.” Dalej Sąd Najwyższy wywiódł, że „chwila wymagalności roszczenia jest zależna od charakteru zobowiązania i przeważnie pokrywa się z terminem spełnienia świadczenia; gdy termin spełnienia świadczenia jest oznaczony w czynności prawnej, ustawie czy decyzji administracyjnej albo wynika z właściwości zobowiązania, wymagalność wierzytelności następuje w tym terminie i zależy, od tego, czy termin zastrzeżono na korzyść dłużnika, wierzyciela lub obu stron. W przypadku tzw. zobowiązań bezterminowych, gdy termin spełnienia świadczenia nie jest oznaczony ani nie wynika z właściwości zobowiązania, wierzytelność staje się wymagalna niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do wykonania” (art. 455 k.c.).

Należy podkreślić, że Minister Edukacji i Nauki odmawia pozwolenia na otwarcie kierunku studiów, jeżeli uczelnia ma „wymagalne” zobowiązania wobec Skarbu Państwa z tytułu subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki lub dotacji (art. 55 ust. 1 pkt 1d p.s.w.n.). Tymczasem otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego wstrzymało wymagalność tych zobowiązań. Zatem przepis art. 55 ust. 1 pkt 1d p.s.w.n. nie stoi na przeszkodzie w udzieleniu pozwolenia na utworzenie nowego kierunku studiów.

6. Podsumowanie

Można bronić poglądu, że przepis art. 55 ust. 1 pkt 1 lit. d, art. 54 ust. 1 i art. 53 ust. 3 p.s.w.n. powinien być wykładany jako norma reglamentująca konstytucyjne prawo uczelni do badań naukowych i nauczania. W aktualnym stanie prawnym nie stanowi on dla Ministra Edukacji i Nauki miarodajnej podstawy dla odmowy pozwolenia na utworzenie nowych studiów przez uczelnię w restrukturyzacji, z uwagi na nieregulowanie przez uczelnię zobowiązań układowych względem Skarbu Państwa z tytułu subwencji, dotacji, podatków i podlegających układowi świadczeń zabezpieczenia społecznego i zdrowotnego. Długi układowe, bez względu na ich charakter prawny, o ile odpowiadają ustawowemu kryterium tzw. zdatności układowej, objęte są ustawowym moratorium na ich spłatę. Innymi słowy, zostały one w sposób przejściowy pozbawione atrybutu wymagalności (w odpowiednim rozumieniu tego słowa w odniesieniu do należności zarówno prywatnoprawnych, jak i publicznoprawnych) do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia co do układu w postępowaniu restrukturyzacyjnym.

Wykaz skrótów

- p.s.w.n. – ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r., poz. 85 z późn. zm.)
p.r. – ustawa z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne

Bibliografia

- Adamus, Rafał. 2013. Umowa wzajemna a upadłość z możliwością zawarcia układu – wnioski de lege lata i de lege ferenda. *Przegląd Prawa Handlowego* (6): 31–37.
- Balicki, Adam, Magdalena, Pyter. 2001. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Rogowska-Rajda, Beata. 2018. VAT a działalność publicznych uczelni wyższych. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* (358): 202–211.
- Czarnek, Przemysław. 2014. *Wolność gospodarcza – pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Folak, Łukasz. 2017. Zasada proporcjonalności w tworzeniu prawa administracyjnego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, R. LXXIX (4): 57–71.
- Frankiewicz, Anna. 2010. Wolność w sferze sztuki i nauki według Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. *Studia Erasmiana Wratislaviensia*, zeszyt IV: *Prawa człowieka – idea, instytucje, krytyka*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec.
- Garlicki, Lech. 2003. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3: *Uwagi do art. 73*, red. L. Garlicki. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Kiebała, Anna. 2009. Autonomia szkół wyższych. W: S. Waltoś (red.). *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*. Rzeszów.
- Kocowski, Tadeusz. 2009. *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*. Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited.
- Kosikowski, Cezary. 2005. Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP. W: C. Kosikowski (red.). *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa.
- Kosikowski, Cezary. 2001. Problemy reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce. W: *Institucje współczesnego prawa administracyjnego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Krawczyk, Piotr. 2009. Rola zasady proporcjonalności w wyznaczaniu granic prawa własności. *Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem* 1(1): 287–306.
- Morawski, Lech. 2010. *Zasady wykładni prawa*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Morawski, Lech. 2002. *Wykładowia w orzecznictwie sądów. Komentarz*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Mucha, Monika. 2018. *Podatek VAT jako istotny element zarządzania finansami szkoły wyższej*. W: J. Blicharz, A. Chrisidu-Budni, A. Sus (red.). *Zarządzanie szkołą wyższą*, Wrocław: Wydawnictwo UE.
- Pulka, Zbigniew. 1999. *Podstawy prawa. Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*. Poznań: Wydawnictwo Forum Naukowe.
- Radwański, Zbigniew. Marian, Zieliński. 2007. W: M. Safajan (red.). *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1. Warszawa.
- Sobczak, Jacek. 2010. Wolność badań naukowych – złudzenia a rzeczywistość. W: T. Gardocka, J. Sobczak (red.). *Dylematy praw człowieka*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Starck, Christian. 2007. Wolność badań naukowych i jej granice. *Przegląd Sejmowy* (3): 45–58.
- Strzyczkowski, Krzysztof. 2007. Zasada państwa sprawiedliwości społecznej jako zasada prawa publicznego gospodarczego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, R. LXIX (4): 11–26.
- Symonides, Jan. 2004. Wolność akademicka jako kategoria praw człowieka. O potrzebie przyjęcia instrumentu międzynarodowego. W: J. Białocerkiewicz (red.). *Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Szydło, Marek. 2005. *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda świadczenia usług w prawie Unii Europejskiej*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Szydło, Marek. 2003. Reglamentacja działalności gospodarczej w krajowych porządkach prawnych w świetle swobód traktatowych. *Studia Prawnicze* (2): 9–30.
- Szydło, Marek. 2011. *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*. Bydgoszcz–Wrocław: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Wasilewski, Adam. 1996. Wolność nauki jako przedmiot regulacji prawnej. *Studia Iuridica* XXXII: 123–129.

- Winczorek, Piotr. 2008. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*. Warszawa: Wydawnictwo Liber.
- Zakolska, Joanna. 2008. *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Zieliński, Jan. 2019. W: H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.