**Uwagi do „Opinii prawnej”**

**w sprawie Akademii Kaliskiej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego,**

**wydanej przez Biuro Analiz Sejmowych**

Poseł Platformy Obywatelskiej, reprezentujący ziemię kaliską, zwrócił się do Biura Analiz Sejmowych, z pytaniem, czy rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 sierpnia 2020 r. w sprawie zmiany nazwy Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu (Dz. U. 2020, oz. 1 350), dalej, jako: „rozporządzenie”, wpływa na status kaliskiej Uczelni?

Uważa, że zmiana nazwy kaliskiej uczelni na Akademie Kaliską niczego nie zmieniła, jeśli chodzi o jej status prawny i „zawartość” i nie ma ona „kompetencji do realizacji prawdziwych (podkr. moje – A. K.), badań naukowych, które są respektowane kategoriach akademickich jak również nie może otwierać przewodów doktorskich, ani prowadzić doktoratów”. Pytanie to zadał, jak wyjaśnił publicznie, w związku z potrzebą „ustalenia celowości dalszego procedowania projektu ustawy o utworzeniu Akademii Kaliskiej”.

W „Opinii prawnej”Biura Analiz Sejmowych, która miała stanowić odpowiedź na pytanie, jaki wpływ na status uczelni kaliskiej ma powyższe rozporządzenie, a w szczególności czy jest ona *uczelnią zawodową, czy też akademicką w rozumieniu art. 15 ustawy,* przedstawiono:

-**tezę nr 1**, iż rozporządzenie nie wpływa na zmianę statusu tej uczelni Jest ona niezgodna z prawem i stanem faktycznym, narusza przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2020, poz. 1 669 ze zm.), dalej: ustawa, a także zasady i wartości prawa;

-**tezę nr 2,** iż przepis prawny rozporządzenia, sankcjonujący zmianę nazwy kaliskiej uczelni, upoważniał jedynie do zmiany nazwy i nie wywołuje innych skutków prawnych, poza sama formalną zmianą nazwy. Jest ona nie niezgodna z prawdą, sprzeczna z prawem.

-**tezę nr 3**, iż formą prawną, przewidzianą przez ustawodawcę dla utworzenia publicznej uczelni akademickiej, jest ustawa. Jest ona pozornie zgodna z prawdą, przy przyjęciu pewnych uwag i zastrzeżeń, z postawieniem znaku równości między „ius” i „lex”.

Na początek należy zaznaczyć kwestię podstawową o fundamentalnym znaczeniu dla dalszych rozważań. Po wejściu w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku żaden organ publiczny nie ma kompetencji do ustalenia wykładni prawa o mocy powszechnie obowiązującej. Przedkładanie przedmiotowej opinii przez posła i zasłanianie się autorytetem podmiotu, działającego w obrębie Sejmu RP, budowanie na niej ocen, wartości i dalszych sposobów postępowania, nie ma żadnych podstaw formalnych i merytorycznych, jest wprowadzeniem w błąd opinii publicznej. Mówiąc inaczej, przedmiotowa Opinia, wydana przez Biuro Analiz Sejmowych, jest jedną z wielu możliwych ocen i opinii, dotyczących statusu prawnego Akademii Kaliskiej.

Jak wskazano już przy przytoczeniu tez 1 i 2 obciążona jest ona wadami prawnymi, budzi istotne wątpliwości, a wnioski z niej wypływające prowadzą do nieuprawnionych, być może - nie uzasadnionych intencjonalnie - kontrowersji. Sposób formułowania tez, przyjęte analizy dogmatyczne przywoływanych przepisów prawnych, brak ich związku ze stanem faktycznym, wynikają z założeń, jak się wydaje, czysto pozytywistycznej wykładni prawa, co umożliwia swobodne, jednostronne (niemalże algorytmiczne) instrumentalizowanie języka prawnego. Ta metoda prawna, jedna z wielu, od której odchodzi się we współczesnej praktyce stosowania i wykładni prawa, pozwala zamykać rozważania stricte w obrębie danych aktów prawnych, bez odwołania się do wykładni celowościowej, funkcjonalnej czy systemowej, do zasad i aksjologii prawa.

Już samo wprowadzenie do komentowanej „Opinii”, w którym jest mowa, iż została wydana „w sprawie wpływu rozporządzenie /…/na dotychczasowy status tej uczelni” budzi istotne wątpliwości. Nie określono, o jaki status chodzi: „społeczny”, „prawny” czy np. inny. Prawo jest jednym z regulatorów życia społecznego, modeluje wiele zachowań organizacyjnych czy funkcjonalnych organizacji, a poprzez określenie statusu (tylko prawnego!) wpływa, oczywiście na sytuacje społeczne danego podmiotu.

Nie ulega żadnych wątpliwości, nikt tego nie kwestionuje i nie podważa, iż Akademia Kaliska znajduje się dalej w grupie uczelni zawodowych, stad jej miejsce w stosownym rejestrze tej grupy, prowadzonym przez ministra. Jest to tylko wymiar formalny jej organizacji i funkcjonowania. Jednocześnie jednak, biorąc pod uwagę materialny punkt widzenia, posiada takie cechy, które umożliwiają włączenie jej do grona uczelni akademickich. Są to: **prowadzenie działalności naukowej**, (o czym, nie wiadomo dlaczego, autorzy Opinii nie piszą, porównując model prawny uczelni zawodowej i akademickiej) oraz posiadanie  **uprawnień do nadawania stopnia naukowego doktora.** Przepis ust. 1 art. 14 ustawy wejdzie w życie dopiero w dniu 1.10. 2022 r., tym niemniej zwyczaj, będący częścią źródeł niezorganizowanych prawa nakazuje cechę „prowadzenia” badań uwypuklić, gdyż wyróżnia w sposób znaczący jeden typ uczelni od drugich. Bez nich trudno byłoby mówić o następczych procesach, związanych z kształceniem doktorskim czy/i parametryzacją. Oczywiście, nie ma i nie będzie w nim mowy o badaniach „prawdziwych” czy „nieprawdziwych”, jak to określa poseł, ale – na szczęście - ustawa tego nie zamieściła, gdyż woluntaryzm, reżim dyskrecjonalny, nie mieszczą się w przepisach państwa prawnego.

Nie ma żadnego znaczenia z punktu widzenia prawa, w jakim rejestrze uwidoczniono Akademię Kaliską i nie pociąga to za sobą żadnych skutków prawnych. Rodzą je natomiast te dwie wspomniane przesłanki (prowadzenie działalności naukowej i prawo nadawania stopnia doktora). Określają inny od statusu prawnego uczelni zawodowych, **nowy status prawny Akademii Kaliskiej**. Nie ma go żadna inna polska uczelnia zawodowa. Został utwierdzony w Statucie Akademii Kaliskiej (załącznik do uchwały nr 0012.2.VI.2020 Senatu Akademii Kaliskiej z dnia 17.09.2020) przez m.in. możliwość kształcenia doktorantów (§3), powołanie instytutów, prowadzących działalność w ramach poszczególnych dyscyplin (§52), rady naukowej dyscypliny (§55-56) i w innych zapisach.

Dlaczego więc w tezie nr 1 i 2 Opinii znalazły się zwroty, iż rozporządzenie nie zmieniło statusu prawnego uczelni kaliskiej, a jej status prawny jest taki sam, jak status prawny uczelni zawodowej? Nie można tego zaakceptować nawet w ramach „lex”, a rażąco narusza obszar „ius”. Wydaje się, że jej autorzy wzięli pod uwagę jako najważniejszy zwrot art. 35 ust, 1 ustawy, bez umiejscowienia jego znaczenia i zakresu pośród oddziaływania także postanowień art. 14 i 15 i 16 ustawy. Analiza prawna, w której nie zmierza się ku odkryciu innych znaczeń i zakresów języka prawnego, nie poszukuje się rozwiązania optymalnego, w miarę niespornego, jest niepełna, a wręcz niedopuszczana.

Następny zarzut, skierowany przeciwko wskazanym wyżej tezom, przeciwko sposobom analitycznym, przeprowadzonym w Opinii, to brak poszukiwania związku między analizą przepisów prawnych a stanami faktycznymi, jakie nastąpiły po wejściu w życie rozporządzenia. Chodzi głównie o wskazaną wyżej nowelę postanowień jej Statutu, ale nie tylko. Pominięcie stadium subsumpcji sytuuje tezy 1 i 2 tylko w przestrzeni teoretyczno – prawnej i jest po prostu rażącym naruszeniem prawa.

O cechach organizacji i funkcjonowania danego podmiotu decyduje nie sama nazwa, ale zespół przydanych mu nie tylko ustawą, ale także prawem cech. Takie zanurzenie instytucji w „ius” i „lex” jest znamienne dla prawa w ogóle, a tym bardziej dla prawa administracyjnego, w którym oddziaływanie form źródeł prawa zorganizowanego i niezorganizowanego, nadmierna jurydyzacja, niespójność orzecznicza, powodują wieloznaczne interpretacje. Gdyby sposoby wykładni, dokonane w komentowanej Opinii, zastosowano w innych częściach prawa administracyjnego, to na przykład nie można byłoby uznać starosty za organ powiatu, a dyrektorowi szpitala odmówić w działaniu cech władczych, jakie ma organ administracji publicznej.

Kwiat czy zwierzę posiadają pewne cechy, które, niezalenie od miejsca pochodzenia, rodzaju, strefy klimatycznej, itd. pozwalają zakwalifikować je do określonego rodzaju/gatunku. Nawet, gdy je nazwie się jakiś inny, nawet dziwaczny sposób, gdy umieści w różnych rejestrach, o swobodnych nazwach, cechy te mają charakter dystynkcyjny. Minimum formy, która wskazuje prawo materialne administracyjne, mogłoby (pozornie) uniemożliwić zakwalifikowanie ruchów policjanta na skrzyżowaniu do grupy aktów indywidualnych administracyjnych. Jednak trudno znaleźć kogoś, kto zignorowałby je i potraktował jako tylko machanie rękoma.

Nie wchodząc w dalsze, bliższe uzasadnienia, należy tą część rozważań zrekapitulować następująco: **Akademia Kaliska ma nowy status prawny, który jest statusem prawnym uczelni akademickiej.** Podobnie wyrażony jest status prawny w statutach innych akademii, np. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu,a zupełnie inny – w statutach uczelni zawodowych.W podobny sposób ujmuje się na przykład status prawny miasta Kalisza jako gminy i jako miasta na prawach powiatu. Wracając do wcześniej podanych przykładów, jeśli nie można zlekceważyć ruchów ramion policjanta, gdyż można narazić się na otrzymanie mandatu, tak samo nie można nie zauważyć w ogóle i pominąć w rozważaniach prawniczych, cech dystynkcyjnych uczelni akademickiej, które ma Akademia Kaliska. Jeśli jednak się to uczyni, to co począć na przykład z rozpoczętymi już procedurami doktorskimi, prowadzoną działalnością naukową w dwóch dyscyplinach? Uznać, że ich nie ma? Tak uczynili autorzy komentowanej Opinii i tą drogą idzie poseł.

Odniesienie się do **tezy nr 3** jest prostsze, aczkolwiek w tym przypadku pole rozważań poszerza wiele aspektów o charakterze także socjologicznym i politycznym. Art. 35 ust. 1 ustawy zawiera postanowienie, iż uczelnię akademicka tworzy się w formie ustawy. Jego analiza, w przestrzeni tylko wykładni językowej, nie daje oczekiwanego, niespornego rezultatu. „Utworzyć” to „ustanowić, zorganizować, ukonstytuować /…/ Utworzyć nowy oddział szpitala/…/stać się sprawcą istnienia, powstania czegoś, stworzyć, wytworzyć/…/ uformować coś”(Słownik języka polskiego, tom trzeci R-Ż, red. naukowa Mieczysław Szymczak, PWN, Warszawa, 1981, s.635. „Tworzyć” to „powodować powstawanie czegoś, być sprawcą rzeczy, której przedtem nie było, ustanawiać, organizować/…/Tworzyć nowe osiedla/… Tworzyć nowy ład/…/komponować, układać, pisać utwór muzyczny lub dzieło.” (Słownik języka polskiego, ibidem, s. 558-559).

Ten, wydawałoby się z pozoru, jasny i klarowny zapis ustawowy, budzi wątpliwości dotyczące słuszności i celowości jego postanowień, nie in abstracto, ale in concreto, w odniesieniu do danego, analizowanego podmiotu. Jasna jest sytuacja, gdy ustawodawca, kierując się interesem publicznym, tworzy od podstaw nową uczelnię, mającą kształcić na przykład lekarzy. W stadium przygotowania stosownego projektu ustawy następuje faza opracowania tekstu, konsultacji, sondaży, kontroli prawnej itd. A gdy już zostanie wydana ustawa i w wyniku tego w wymiarze konkretnym, jednostkowym, zacznie działać uczelnia akademicka, fakt ów uruchomi system hierarchicznych powiązań w obrębie statuowania zadań, kompetencji, innych więzi formalnych i treściowych, odnoszących się do sposobów nauczania i kształcenia, zakresów kontroli i nadzoru itd.

Akademia Kaliska j u ż prowadzi działalność naukową, kształci doktorantów, a o tym, czy zostanie zaliczona do grupy uczelni akademickich (element formalny) zadecyduje inna przesłanka, w ogóle nie związana z decyzją organu ustawodawczego w postaci ustawy. Będzie to posiadanie kategorii naukowej A+, A albo B+ w co najmniej jednej dyscyplinie (element materialny). Sami autorzy Opinii, którą posługuje się poseł, podają, iż „Wyniki ewaluacji będą stanowić podstawę zakwalifikowania uczelni do danej grupy. Akademia Kaliska im .Prezydenta Wojciechowskiego w Kaliszu, jeśli podda się ewaluacji i spełni warunki (o których mowa wyżej – podkr. moje A.K.) będzie mogła być zaliczona do grupy uczelni akademickich”.

Jak z powyższego wynika, autorzy Opinii w ogóle nie uwzględniają takiej oto decydującej przesłanki, jaką jest ingerencja ustawodawcza, warunkująca powołanie Akademii Kaliskiej p r z e d procesem ewaluacji. Dlaczego więc poseł chce ingerować w jakikolwiek działania legislacyjny, po co w ogóle ma – jak mówi – „ustalać celowość dalszego procedowania projektu ustawy o utworzeniu Akademii Kaliskiej”? Przecież działania parametryzacyjne rozpoczną się dopiero tak naprawdę w 2022 roku, a może później? Dlaczego czyni to teraz, albo inaczej, dlaczego czyni to w ogóle, a przy tym z taką otwartą publicznie intensywnością i dynamiką, gdy los uczelni kaliskiej w żadnej mierze nie zależy od inicjatywy poselskiej, od zapisów na druku sejmowym, od niego, czy od innego posła, a zależy t y l k o wysiłku organizacyjnego i funkcjonalnego członków wspólnoty Akademii Kaliskiej? Jak mógł tego nie wiedzieć, uczestnicząc w pracach Wysokiej Izby? Jeśli jednak nie wiedział, dowiedział się o tym z przesłanej mu Opinii. I mimo tego podjął te publicystyczne działania, nie zastanawiając się nad konsekwencjami.

Nieważne są motywacje posła, aczkolwiek budzi zdziwienie, iż akurat czyni to poseł ziemi kaliskiej, reprezentujący jej interesy. Podejmuje działania, które nie mają żadnego uzasadnienia praktycznego, nie legitymizują żadnego ważnego interesu społecznego, a aktualizowane są w tej akurat w tej chwili, gdy Akademii Kalskiej niezbędny jest spokój, cisza, bezpieczeństwo, umożliwiające rozpoczęcie i uniesienie działań, tak ważnych z punktu widzenia parametryzacyjnych formuł wykonawczych i – przewidywanych następnie – po roku 2022 czynności kontrolno – nadzorczych.

Działania posła, umiejscowienie sposobów przekazu w przestrzeni medialnej, w której nie przedstawiono jednocześnie innych opinii prawnych, naruszają istotę, godność wspólnoty uczelnianej Akademii Kaliskiej, jej pracowników i studentów. Nagle oto tworzy się brutalny i niezgodny z prawdą przekaz, iż tak naprawdę wyjątkowy, unikalny, jedyny w swoim rodzaju w praktyce polskich uczelni zawodowych wysiłek organizatorów dwóch dyscyplin naukowych, nic, a przynajmniej niewiele, znaczy. Niepotrzebne są już prowadzone procedury doktorskie, działalność naukowa. Wysiłek członków uczelnianej wspólnoty został uprzedmiotowiony, a ich działania oderwano od owoców ich pracy. Powstaje wrażenie, iż decyzję o utworzeniu Akademii Kaliskiej podejmą posłowie. Niemożliwe, aby poseł, próbując podejmować dalsze „wysiłki” na drodze legislacyjnej, nie zdawał sobie sprawy z ich fikcji, pozorności.

Tego typu działania mogą świadczyć o próbach polityzacji Uczelni. Na to nie może być zgody. Akademia Kaliska jest ona będzie dobrem wspólnym jej pracowników i studentów, dobrem społeczności lokalnej i regionalnej, ale nie jest i nie będzie w najmniejszym stopniu miejscem, w którym rozgrywane się takie czy inne interesy partyjne.

Kalisz, 2020-11-03

Andrzej Kwiatkowski