

Warszawa, dnia 6 marca 2018 r.

OPINIA

w przedmiocie dopuszczalności tworzenia federacji instytutów PAN bez udziału innych jednostek w świetle projektu z dnia 22 stycznia 2018 r. ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Projektodawca w art. 7 ust. 1 wymienia podmioty systemu szkolnictwa wyższego i nauki, do których zalicza: uczelnie, PAN, instytuty naukowe PAN, instytuty badawcze, międzynarodowe instytuty naukowe, PAU, inne podmioty prowadzące głównie działalność naukową w sposób samodzielny i ciągle. Listę tę uzupełniają federacje podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki (art. 7 ust. 1 pkt 2). Na marginesie należy zauważyć, że przepis art. 7 ust. 1 projektu jest błędnie skonstruowany, bowiem w wyliczeniu enumeracyjnym zawiera się jedynie elementy należące do tej samej klasy. Tymczasem federacja nie należy do tej samej klasy, co pozostałe elementy wyliczenia – należące do „pierwotnych” podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki, bowiem federację utworzyć mogą co najmniej 2 spośród „pierwotnych” podmiotów (art. 165 ust. 5). Taka konstrukcja wyliczenia narusza zasady poprawnej legislacji i techniki prawodawczej (por. M. Zieliński, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 142).

W celu udzielenia odpowiedzi na tytułowe zagadnienie konieczna jest analiza przepisów art. 165 ust. 1, 5 i 6, bowiem w nich określono skład federacji. Już z art. 165 ust. 1 wynika, że nie jest możliwa federacja złożona wyłącznie z instytutów PAN, bowiem: „Federację mogą utworzyć: 1) publiczna uczelnia akademicka z publiczną uczelnią akademicką, instytutem badawczym, instytutem PAN lub instytutem międzynarodowym; 2) niepubliczna uczelnia akademicka z niepubliczną uczelnią akademicką”. Podmiotem wchodzącym w skład federacji musi zawsze być uczelnia (publiczna bądź niepubliczna). Dalsze przepisy doprecyzowują, że federacja musi się składać co najmniej z 2 jednostek (art. 165 ust. 5) oraz wskazują, że dany podmiot może uczestniczyć tylko w jednej federacji (art. 165 ust. 6 – przepis ten mógłby być sformułowany czytelniej, np. tak: „Każda z jednostek uczestniczących może wchodzić w skład tylko jednej federacji”).

Nie może zostać zaaprobowana taka wykładnia, jaką zastosowano w stanowisku Zespołu Prawnego RSD PAN, iż rozpatrywany jest jedynie art. 165 ust. 5 – w oderwaniu od pozostałych ustępów tego samego artykułu, co prowadzi do (błédnego) wniosku, iż „przepis ten nie ogranicza składu federacji do uczelni i innej jednostki uczestniczącej”. Ten ustęp nie ogranicza składu federacji, bowiem ograniczenie to wprowadza już ust. 1, zatem powtarzanie tego ograniczenia nie ma sensu i byłoby

sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji. Wykładnia Zespołu Prawnego RSD PAN narusza zasadę wykładni systemowej nazywaną *argumentum a rubrica*, zgodnie z którą: „Przepisy prawne należy interpretować biorąc pod uwagę ich miejsce w systematyce zewnętrznej i wewnętrznej aktu normatywnego” (por. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 152-153).

Z kolei przepis art. 166 ust. 2 projektu nie zawiera sprzeczności z art. 165 ust. 1, o jakiej mowa w istocie w opinii Zespołu Prawnego RSD PAN, bowiem dotyczy on kwestii pierwszego statutu federacji, który – co do zasady – ma zostać uzgodniony z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego (por. art. 15 ust. 5, w którym wprowadzono definicję „ministra”). Natomiast w przypadku uczestnictwa w federacji jednostki nadzorowanej przez inny organ (np. uczelni artystycznej nadzorowanej przez ministra właściwego do spraw kultury, czy też instytutu badawczego nadzorowanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki), projektodawca nakłada na te podmioty, mające współtworzyć federację, obowiązek uprzedniego zasięgnięcia opinii tego organu nadzoru (nb. opinia ta nie będzie wiążąca, choć zapewne weźmie ją pod uwagę minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego). Tak więc stwierdzenie, zawarte w opinii Zespołu Prawnego RSD PAN, że „gdyby ideą ustawodawcy było takie ukształtowanie podmiotów uczestniczących w federacji, iż każdorazowo w federacji miałyby uczestniczyć uczelnia, treść przepisu art. 166 ust. 2 nie wprowadzałaby przypadku, w którym jednostką uczestniczącą jest uczelnia – bowiem przypadek ten byłby konieczny do powstania federacji” oparte jest na błędnej wykładni tego przepisu, polegającej na założeniu, że w drugiej części normy chodzi o dowolną uczelnię, a nie jedynie o uczelnię nadzorowaną przez innego ministra, niż kierujący działem administracji rządowej „szkolnictwo wyższe”. Ponadto zaprezentowana przez Zespół Prawny RSD PAN wykładnia naruszałaby również zakaz wykładni prowadzącej do sprzeczności (por. L. Morawski, tamże, s. 147-149).

Dodatkowo poprawność wykładni przepisów o federacjach znajduje potwierdzenie w wykładni autentycznej, gdyż niemożność utworzenia federacji, w której skład nie wchodzi uczelnia, wynika również z uzasadnienia analizowanego projektu ustawy (s. 36).

W konkluzji stwierdzić należy, że w świetle projektu z dnia 22 stycznia 2018 r. ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, **nie jest możliwe utworzenie federacji instytutów PAN bez udziału innych podmiotów (przynajmniej jednej uczelni publicznej)**. Odnosi się to również do kwestii wystąpienia z federacji, rozważanej w opinii Zespołu Prawnego RSD PAN.

Opinię przygotowała Komisja Prawna KRD.